Immigration Appeal Board

ANNUAL REPORT

for the year ending December 31, 1988

Canada

Immigration Appeal Board

ANNUAL REPORT

for the year ending December 31, 1988

Immigration Appeal Board

ANNUAL REPORT

for the year ending December 31, 1988

© Minister of Supply and Services Canada
Catalogue No. MQ1-1988
ISBN 0-662-56611-4

Chairman
Immigration and
Refugee Board
of Canada

Ottawa, Canada
K1A 0K1

Président
La Commission de l'immigration
et du statut de réfugié
du Canada

March, 1989

The Honourable Barbara McDougall, P.C., M.P.
Minister of Employment and Immigration
House of Commons
Ottawa, Ontario
K1A 0A6

Dear Mrs. McDougall:

It is my pleasure to submit to you, pursuant to section 69 of the Immigration Act, 1976, the eleventh Annual Report of the Immigration Appeal Board, covering the period from January 1, 1988 to December 31, 1988.

Yours sincerely,

R.G.L. Fairweather

Acknowledgement

This is the final annual report of the Immigration Appeal Board.

Arising out of legislation amending the Immigration Act (1976), the Immigration and Refugee Board will commence operations on January 1, 1989. This new organization will assume responsibilities that were formerly handled by both the Immigration Appeal Board and the Refugee Status Advisory Committee.

To the men and women who have served the IAB as members and staff throughout its history, please accept my thanks for your dedication and your many achievements.

R. G. L. Fairweather

MEMBERS OF THE BOARD

Chairman

Michelle Falardeau-Ramsay, Q.C. (01.01.88 – 01.09.88)
R. G. L. Fairweather, O.C., Q.C. (02.09.88 – 31.12.88)

Vice-Chairmen

Kathi J. Arkin (Toronto)
Joseph S. Blumer (Montreal)
Edna Chambers (Vancouver)
D. Davey (Toronto)
Lila Goodspeed (Winnipeg)
G. Loiselle (Montreal)
Nurjehan Mawani (Vancouver)
Gisèle Morgan (Montreal)
E. W. Townshend (Toronto)
J. Weisdorf, Q.C. (Toronto)

Members

(Toronto)

Roslyn Ahara
P. Ariemma
Sandi Bell
U. Benedetti
Irene C. Chu
Cesar De Morais
G. C. Eglington
V. Fatsis
Tessie T.V. Jew
Ernest Rotman
Irvin H. Sherman, Q.C.
B. M. Suppa
Ethel Teitelbaum
G. Tisshaw
T. D. Warrington

(Montreal)

Denyse Angé
Paul Arsenault
E. Anthony Brown
Paul-André Busque
J. P. Cardinal, Q.C.
Patricia Davey
Michel Doré
Marthe Durand
Roland Julien
Claude Lefebvre
Rachel Tremblay

(Vancouver)

David A. Anderson
Joan Gillanders
Bruce Howard
Jean MacLeod
N. Singh
A. Wlodyka

(Winnipeg)

Helen M. Arpin
J. S. Petryshyn
B. Rayburn
Gayla Vidal
F. W. Wright

OFFICES OF THE IMMIGRATION APPEAL BOARD*

Head Office

Chairman	R. G. L. Fairweather
Executive Director	M. J. Denis
A/Chief Registrar	J. Robbins
Policy and Procedures Adviser	A. Trudeau
Senior Legal Adviser	P. Wall
Director, Finance, Personnel and Administration	T. R. Hickey

116 Lisgar Street
Ottawa, Ontario
K1A 0K1

Regional Offices

Montreal Regional Office
(Quebec-Maritimes-National Capital Region)

A/Regional Manager — P. Bourget
Registrar — G. Palasse
Complexe Guy Favreau
200 Dorchester Blvd. West
(René Lévesque Blvd.)
East Tower, Suite 110
Montreal, Quebec
H2Z 1X4

Toronto Regional Office
(Ontario)

A/Regional Manager — L. Matte
A/Registrar — C. Efthymiou
1235 Bay Street
2nd Floor
Toronto, Ontario
M5R 3K4

Winnipeg Regional Office
(Manitoba-Saskatchewan-Alberta)

A/Registrar — J. Kozubal
300 - 303 Main Street
Winnipeg, Manitoba
R3C 3G7

Vancouver Regional Office
(British Columbia)

Registrar — R. J. Gatland
800 Burrard Street
Suite 1600
Vancouver, British Columbia
V6Z 2J9

* The addresses of the offices of the new Immigration and Refugee Board appear on page 19 of this report.

IMMIGRATION APPEAL BOARD

ELEVENTH AND FINAL ANNUAL REPORT

Table of Contents

	Page
Introduction	9
Corporate Profile	9
Organization	10
The Board and Its Mandate	10
The Board's Responsibilities	11
Appeals	11
Applications	12
Redeterminations	13
The Process of a Hearing	13
The Year in Review	14
Immigration and Refugee Board	15
Important Decisions of the Board	20
Statistical Reports	30

Introduction

The Immigration Appeal Board was formed in 1956 as an advisory body within the Department of Citizenship and Immigration. In 1959, the name of the Board was changed to the General Board of Immigration Appeals. It reverted, however, to its original name three years later. The Board became an independent judicial body in 1967 under the Immigration Appeal Board Act. This act was repealed eleven years later when the Immigration Act, 1976 came into force. The existing Immigration Appeal Board derives its jurisdiction from Part IV of the 1976 Immigration Act. The Board was designated as a government department for the purposes of the Financial Administration Act in 1970.

The Board is an independent statutory judicial tribunal. It is a court of record and has an official seal which is judicially noticed. The Board has all such powers, rights and privileges as are vested in a superior court of record. The actions before the Immigration Appeal Board result directly from decisions made within Employment and Immigration Canada. The Minister of Employment and Immigration is a party to all actions taken before the Board.

Corporate Profile

The Board may consist of no fewer than seven (7) and not more than fifty (50) members including a Chairman and thirteen (13) Vice-Chairmen. Not more than eighteen (18) members may be appointed for terms exceeding two years. A member appointed for a term not exceeding two years is eligible for re-appointment for only one term not exceeding two years. However, a member appointed for a term not exceeding two years is eligible for re-appointment for one or more terms exceeding two years if fewer than eighteen members are serving terms exceeding two years. The majority of Vice-Chairmen shall be barristers or advocates of at least five (5) years' standing at the bar of a province. In 1988, the Board consisted of a Chairman, ten (10) Vice-Chairmen and thirty-seven (37) members (one retired during the year).

Members are appointed to the Board by the Governor in Council. A member ceases to hold office on reaching the age of seventy years. If a person has already reached the age of sixty-five years, that person cannot be appointed a member of the Board. The varied professional backgrounds and expertise of members appointed from different parts of the country collectively give the Board a wide range of experience and knowledge, reflecting the multicultural nature of Canada.

Working through its head office in Ottawa and four regional offices across Canada in Montreal, Toronto, Winnipeg and Vancouver, the Immigration Appeal Board administers its legal and statutory responsibilities under Part IV of the Immigration Act, the Immigration Regulations and the Immigration Appeal Board Rules for Appellates and Convention Refugees. The Chairman of the Board reports to Parliament through the Minister of Employment and Immigration once a year on the operations of the Board for the preceding calendar year.

Organization

The **Chairman** is the Chief Executive Officer of the Board.

The **Executive Director** is responsible for the administrative and operational activities of the Board.

The **Chief Registrar** is responsible for all operational activities in direct support of the Board in the areas of court administration, registry control and the administration of the four regional offices.

The **Policy and Procedures Adviser** develops and maintains the Policy and Procedures manual, the Statistical Unit and provides operational support.

The **Legal Services Unit** compiles and maintains an index of the Board's jurisprudence for the use of the members and staff of the Board and the general public. The index also contains case law from the Federal and Supreme Courts of Canada. The unit also summarizes selected decisions for publication by the Canadian Law Information Council.

Members and staff may request advice or opinion from the legal unit in matters of procedure, substantive issues of law, or the interpretation of legislative provisions outside the context of any particular case.

The **Chief, Research** directs a research unit that develops historical profiles of the countries from which refugee claims originate. Available to members as part of the Board's continuing education program, the Country Profiles are maintained in the Board's libraries and are accessible by members of the Bar, Appeals Officers representing the Minister, and any other interested party. The unit also develops and maintains information systems relating to Board activities, including a jurisprudence index and information bank.

The **Director, Finance, Personnel and Administration,** provides support in those areas.

The Board and Its Mandate

Under Part IV of the Immigration Act, 1976, the Board has two major objectives. The first is to make available to certain categories of persons who have been denied entry to or ordered removed from Canada, or to Canadian citizens and permanent residents whose relatives have been refused landing in Canada by officials of Employment and Immigration Canada, an independent court to which such decisions may be appealed on both legal and equitable grounds. The second is the redetermination of refugee claims which have been refused by the Minister of Employment and Immigration.

The Board has sole and exclusive jurisdiction to hear and determine all questions of law and fact, including questions of jurisdiction, that may arise in relation to matters authorized to come before it. In a broader context, there are several immigration objectives stated in Part I of the Immigration Act that are relevant to the Immigration Appeal Board:

- to facilitate the reunion in Canada of Canadian citizens and permanent residents with their close relatives from abroad;

- to fulfill Canada's international legal obligations with respect to refugees and to uphold its humanitarian tradition with respect to the displaced and the persecuted;
- to maintain and protect the health, safety and good order of Canadian society; and
- to promote international order and justice by denying the use of Canadian territory to persons who are likely to engage in criminal activity.

The Board's Responsibilities

The Immigration Appeal Board carries out two major functions under the Immigration Act, 1976:

- appeals; and
- applications for redetermination of Convention refugee status.

Appeals

The Board hears appeals made by the following persons in the following matters:

Section 72:

Permanent residents of Canada or persons lawfully in possession of valid returning resident permits who have been ordered removed from Canada; these persons may appeal to the Board on either or both of the following grounds: (1) on any ground of appeal that involves a question of law or fact, or mixed law and fact; and (2) on the ground that, having regard to all the circumstances of the case, they should not be removed from Canada;

Convention refugees who are not permanent residents and persons in possession of valid visas seeking admission to Canada who have been detained, reported or ordered removed at ports of entry; these persons may appeal to the Board on either or both of the following grounds: (1) on any ground of appeal that involves a question of law or fact, or mixed law and fact; and (2) on the ground that they should not be removed from Canada due to the existence of compassionate or humanitarian considerations; and

Where a deportation order is made, a person described above who is a person to whom a security certificate has been issued, or who has been determined by an adjudicator to be a member of an inadmissible class under the Act, that person has a limited right of appeal and may appeal to the Board on any ground of appeal that involves a question of law or fact, or mixed law and fact.

The Board may dispose of an appeal made pursuant to section 72 by allowing it, dismissing it or by directing that execution of the removal order be stayed. Where the Board allows an appeal under section 72, it is required to quash the removal order made against the appellant.

When an appeal is disposed of by directing that execution of a removal order be stayed, the Board has the power to allow a person to come into or remain in Canada under the terms and conditions it determines necessary. The Board can also review the case from time to time as it considers it necessary or advisable. At any time, the Board may do any of the following:

- amend any terms and conditions or impose new terms and conditions;
- cancel its direction staying the execution of a removal order and dismiss the appeal and direct that the order be executed as soon as practicable, or allow the appeal and take the following action: (1) make any other removal order that the adjudicator should have made; or (2) in the case of a person other than a permanent resident, direct that he be examined by an immigration officer.

Section 73:

The Minister of Employment and Immigration may appeal to the Board from a decision by an adjudicator which allows a person to be granted admission into Canada or a decision not to remove a person.

The Board may dispose of an appeal made pursuant to section 73 by allowing it and making the removal order that the adjudicator should have made, or by dismissing it. Where the Board allows such an appeal and makes a removal order against the person, that person is deemed to have made an appeal to the Board in the same manner that he would have had an appeal if such order had been made by an adjudicator after an inquiry.

Section 79:

Canadian citizens or permanent residents of Canada who have sponsored applications for landing in Canada by members of the family class and have those applications refused by an immigration officer or visa officer, may appeal to the Board on either or both of the following grounds: (1) on any ground of appeal that involves a question of law and fact, or mixed law and fact; and (2) on the ground that there exist compassionate or humanitarian considerations that warrant the granting of special relief.

The Board disposes of these appeals by allowing them or dismissing them and notifies the Minister of Employment and Immigration and the person who made the appeal of its decision along with the reasons for the decision. Where the Board allows an appeal and notifies the Minister of that decision, the Minister must have the review of the application resumed by an immigration officer or visa officer.

Applications

In addition, the Board receives applications from the following:

Section 77:

Persons who are outside Canada and who have appealed a removal order; such persons may apply to the Board for an order allowing them to return to Canada for the hearing of their appeal against the removal order and may

come into Canada without the consent of the Minister of Employment and Immigration for such a purpose; and

Section 80:

Persons who are ordered removed from Canada and who are detained under the Immigration Act who have appealed the removal order; such persons may apply to the Board for an order of release from detention pending the hearing of their appeal against the removal order. There is no similar provision for refugee claimants.

Redetermination of Refugee Claims

Section 70:

The Board hears applications for the redetermination of claims to Convention refugee status as defined in the Act from persons whose claim has been refused by the Minister of Employment and Immigration. A redetermination application must include a copy of the transcript of the original examination under oath and a declaration of the claimant under oath setting out the basis of the claim. The term "Convention" in the expression "Convention refugee" refers to the United Nations Convention Relating to the Status of Refugees signed at Geneva on the 28th day of July, 1951 and includes the Protocol thereto signed at New York on the 31st day of January, 1967.

The Board holds an oral hearing to determine these applications and notifies the applicant and the Minister of the time and place of the hearing and affords them a reasonable opportunity to be heard. The Board informs the parties in writing of its decision once it has made its determination. The Board will also give reasons for its determination at the request of the applicant or the Minister.

The Process of a Hearing

An appeal to the Board can be initiated by completion of a Notice of Appeal and the serving of that document on an immigration officer. In the case of an application for Convention refugee status, the completed application may be served on an immigration officer or filed with the Board.

All cases brought before the Board, both appeals and redeterminations of Convention refugee status, are dealt with in full public hearings. At the request of one of the parties to an action, however, the Board may, at its discretion, direct that the hearing shall be conducted in camera. Interpreters are provided by the Board.

The hearings involve the submission of written evidence, the testimony of witnesses, and the presentation of legal arguments and other submissions before the Board. The Minister of Employment and Immigration is a party to all hearings before the Board and is represented by designated officers of Employment and Immigration Canada.

The Board is a court of record. It has all the powers and privileges as vested in a superior court of record including the powers to:

- issue a summons requiring any person to appear and to testify;
- require the production and examination of documents;
- administer oaths and examine persons on oath; and
- enforce its orders for the due exercise of its jurisdiction.

The Act requires the Board to provide full written reasons for its decisions in all appeals by sponsors. In all other cases, written reasons are provided only at the request of one of the parties.

Section 84 of the Immigration Act provides that decisions made by the Board on appeals may be brought before the Federal Court of Appeal with leave. In the case of refugee redeterminations, decisions of the Board are reviewable under section 28 of the Federal Court Act.

The Year in Review

The year opened with 4,911 cases pending a hearing. During 1988, 3,161 new cases were received; 1,168 were withdrawn; 2,120 were heard and decided. The year closed with a total of 4,784 cases pending.

The year 1988 also marked a critical period of transition. The passage of Bill C55 during the year signalled the start of extensive preparations for the creation of the new Immigration and Refugee Board of Canada (IRB). On January 1, 1989 the IRB will assume the responsibilities of the Immigration Appeal Board as well as undertaking its critical role in Canada's new refugee determination system.

In addition to the preparatory work carried out by the transition task force, Governor-in-Council appointments were made for the positions of Chairman of the IRB, two Deputy Chairmen, ten Assistant Deputy Chairmen, Board Members for the Montreal, Toronto, Winnipeg, Calgary and Vancouver offices and the Executive Director.

The following list presents the appointed members as well as executives of head office and the regional offices.

I R B
MEMBERS OF THE BOARD*

Chairman

R. G. L. Fairweather

Deputy Chairmen

Convention Refugee Determination Division
Drasko Bubalo

Immigration Appeal Division
Nurjehan N. Mawani

MONTREAL	Assistant Deputy Chairmen	Joseph S. Blumer	IAD
		Gisèle T. Morgan	CRDD
		Colette Savard	CRDD
TORONTO	Assistant Deputy Chairmen	Kathi I. Arkin	IAD
		Dorothy Davey	CRDD
		Anna Ker	CRDD
WINNIPEG	Assistant Deputy Chairman	Lila Goodspeed	IAD
CALGARY	Assistant Deputy Chairman	Elizabeth Bryant	CRDD
VANCOUVER	Assistant Deputy Chairmen	Stanley B. Knight	CRDD
		Andrew Z. Wlodyka	IAD

Members — Montreal

C R D D	**I A D**
Paul Arsenault	Denyse Angé
Marc Bergeron	Marthe Durand
Pierre Bernier	
Marcelle Brisson	
Easton Anthony Brown	
Raymond ven der Buhs	
Paul-André Busque	
Jean Paul Cardinal	
Marthe Carrier	
Estelle Chamberland-Gobeil	
Paule Champoux	
Corinne Côté-Lévesque	
Jean-Guy Cotnoir	
Gérald Daoussis	
Patricia Davey	
Jean-Claude Desmarais	
Régis Dionne	
Nancy Diane Doray	
Michel Doré	

* As of March 20, 1989

Members — Montreal
(Continued)

C R D D
Louis Dorion
J. Vincent Fleury
Jean-Pierre Gaboury
Gérard Gagnon
Fernand Gauthier
Georges Gustave
Marilyn Hébert
Martin I. Hendricks
René Jalbert
Roland Julien
Abdol Hossein Kafai
Oksana Ivanna Kaluzny
Bernard Lachance
Dominique Lamarche
Claude Lefebvre
Normand Longchamps
Jean MacPherson
Bamboté Makombo
Vincenza Pennestri-Gauthier
Denyse Raymond
Louise Raymond
Renuka Sahay
Mimi Séguin Grace
Bernard Sivak
Michel Shore
Antoine Tchipeff
Raymond Terrillon
Francine Veilleux
Marie Thu N. Vo
Marcel Whissel
Dorothy Abike Wills
Sharon Wolfe

Members — Toronto

C R D D
Roslyn Ahara
David Allin
Ariarani Ariaratnam
Harindar Aulach
Shiv S. Bajwa
Barrington Batchelor
Albert Bernadine
Shashi Bhatia
Gary Carsen
Norval Cheesman
Sardara Singh Chera
Austin Clarke
Kent Clarke
Cleo Corcoran
Riina De Faria
Cesar A.N. De Morais
Patrick Doran

I A D
Paul A. Ariemma
Sandi Bell
Irene Chu
William Fatsis
Irvin H. Sherman
Glenna M. Tisshaw
Errol W. A. Townsend
John Weisdorf

Members — Toronto
(Continued)

C R D D
Conrad Dutchin
Urich Ferdinand
Barbara Fraser
Judith Kopacsi Gelberger
Jeannette Goldman
Harry Vjekoslav Herman
Alice Hope
Reverend Geoffrey Howson
William Jackson
Traciana T. V. Jew
Fatima Kapasi
George Keil
Flora Liebich
Heytram Maraj
Joyce McCaffrey
Christine McNaughton
Birku Menkir
Edmond (Ted) Meredith
Mary Yusra Mouammar
Stephen Ng
Aideen Nicholson
Jean Pearce
Canon Borden Purcell
Judith Ramirez
Robert William Reford
Brian Riddell
Robert G. Robarts
Ernest A. Rotman
Kirpal Singh Sagoo
Anthony Sarzotti
Susan Shatzky
Yuri Shymko
Vara Singh
Ricardo Smith
Ralph Snow
Sri Guggan Sri-Skanda-Rajah
Bruno Suppa
Ethel Teitelbaum
Maria Valeria Toth
Thomas D. Warrington
Philip White
Doreen M. Winkler
Max Wolpert

Members — Winnipeg

C R D D
John Wieler

I A D
Helen M. Arpin
Beverly J. Rayburn

Members — Calgary

C R D D
Judy Lo
E. Diane Pask
F. William Wright

IAD

Members — Vancouver

C R D D
Roxana Aune
Robert Brisco
George Simon Chrysomilides
William James Esselmont
Mohinder J.S. Grewal
Charles Everard D. Groos
Roderick Holloway
Jean E. MacLeod
Henry Neufeld
Mabel E. Paetkau
Charles B. Paris
Emer G. Robles

I A D
Edna M. Chambers
Joan Gillanders
Nirmal Singh
Des R. Verma

OFFICES OF THE IMMIGRATION AND REFUGEE BOARD

Head Office

Chairman	R. G. L. Fairweather
Executive Director	Peter Harder
Director, Legal Services	Mario Bouchard
Director General Operational Policy and Planning	Jerry Robbins
A/Director, Documentation Centre	Graham Howell
Director, Finance, Personnel and Administration	T. R. Hickey
A/Director, Refugee Hearing Officers	Sam Laredo
Director, Information Systems	John Russell

116 Lisgar Street
Ottawa, Ontario
K1A 0K1

Regional Offices

Montreal Regional Office
(Quebec-Maritimes-National Capital Region)

A/Regional Director — P. Bourget
Complexe Guy Favreau
200 Dorchester Blvd. West
(René Lévesque Blvd.)
East Tower, Suite 110
Montreal, Quebec
H2Z 1X4

Toronto Regional Office
(Ontario)

A/Regional Director — L. Matte
1 Front Street West
5th Floor
Toronto, Ontario
M5J 1A5

Prairie Region
(Manitoba-Saskatchewan-Alberta)

Winnipeg Office
Regional Director — J. Stevenson
185 Carleton Street
3rd Floor
Winnipeg, Manitoba
R3C 3J1

Calgary Office
A/Registrar — D. Kornichuck
Sam Livingston Building
510 12th Avenue, Room 207
Calgary, Alberta
T2R 0X5

Vancouver Regional Office
(British Columbia)

Regional Director — R. J. Gatland
800 Burrard Street
Suite 1600
Vancouver, British Columbia
V6Z 2J9

Important Decisions of the Board

Sponsorship

Mehmuda Ibrahim Bala v. M.E.I. (87-10527)
The appellant sponsored the application for landing of her mother and her sister. The application was refused because of the mother's medical inadmissibility. In the opinion of a medical officer, which was concurred in by at least one other medical officer, the mother was suffering from a condition which would cause, or might reasonably be expected to cause, excessive demands on health or social services.

Counsel for the appellant raised three issues with respect to the validity of the refusal. He argued first that the appellant had not been adequately informed of the reasons for the refusal, since the record contained neither the examining physician's report nor the test results obtained at the time the mother was medically examined. He also submitted that the medical notification was unintelligible, in that five medical conditions had been diagnosed but only one medical profile was completed. Finally, he contended that the medical notification did not indicate that the medical officers had put their minds to the question of what constitutes "excessive demands" on health or social services.

The Board found the refusal valid in law. With regard to the first argument, the phrase in s.41 of the Immigration Regulations, 1978, "summary of the information on which his reason for refusal is based", cannot be interpreted as requiring inclusion of what is sensitive and personal data about the applicant. All that is required is a summary; the Minister is not obliged to include the reports of the examining doctors in the record. There may be instances where an applicant is diagnosed as having more than one disorder, any one of which would not render him inadmissible, but which would do so when taken collectively. In such an instance, separate profiles for each disorder would not make a coherent statement. The medical officers are required to consider the factors set out in s.22 of the Regulations in making the determination that the applicant's admission would cause, or might reasonably be expected to cause, excessive demands on health or social services. In this case, the medical officers concluded that the applicant had a combination of serious medical disorders which were likely to deteriorate, resulting in an excessive demand for medical and social services. The opinion of the medical officers was found to be reasonable.

Felix Cambay v. M.E.I. (87-1938)
The appellant sponsored his adopted son's application for landing. The application was refused because the visa officer concluded that the applicant was not admissible, because he had been adopted after attaining thirteen years of age and thus did not fall within the definition of "son" in s.2(1) of the Immigration Regulations, 1978. The appellant alleged that the part of the definition applying to adopted children was discriminatory in light of the Canadian Charter of Rights and Freedoms and should accordingly be declared to be of no force or effect.

The Board first determined that the Charter was applicable and could indeed be relied upon by the appellant, since it was his rights that were at issue; it then held that the definition of "son" in the Regulations is discriminatory in its application because the appellant, an adoptive parent, was treated differently

from biological parents, who, in essence, belong to the same class and are in similar circumstances. Contrary to its earlier decision in Dacayanan, the Board held that this limitation on the right to equality as guaranteed by the Charter was arbitrary and unreasonable and could not be demonstrably justified within the meaning of s.1 of the Charter. No evidence was adduced by the respondent to support his contention that the definition of "son" had been worded as it was in order to respond to pressing and substantial concerns, and, in order to ensure that there was a "close emotional bond" between the applicant and the person sponsoring him. The Board was of the opinion that the means chosen to achieve the legislative objectives relating to the admissibility of an adopted son do not meet any of the three components of the proportionality test laid down by the Supreme Court of Canada, in Oakes. The choice of thirteen years of age is quite arbitrary, and the means selected are disproportionate to the objective, since they deprive all persons who are covered by the restrictive measure of a guaranteed right, without at the same time ensuring that the objective is attained.

Muhammad Siddiq Chaudhry v. M.E.I. (86-10227)
The appellant sponsored the application for landing of his allegedly adopted son. The application was refused, among other reasons, because adoption is not a legally recognized concept for Muslims in Pakistan. The visa officer determined that the relationship between the appellant and the applicant is that of guardian and ward.

Counsel for the appellant argued that the Guardianship and Wards Act, 1980 of Pakistan has come to be treated as adoption legislation, and that a de facto adoption had been created in this case. The Board found that the Pakistani guardianship order did not create a relationship of parent and child as required by the Immigration Regulations, 1978. The appellant has care and control of the applicant, but he does not have custody of him. The applicant has always resided with his natural mother; no rights of inheritance flow from the order, and the guardianship order is temporary. The appellant cannot rely on s.15(1) of the Canadian Charter of Rights and Freedoms because it is the foreign law which gives rise to any inequality the appellant may experience.

Jean Katrina Frier v. M.E.I. (86-10357)
The appellant sponsored the application for permanent residence of her husband and stepchildren. The application was refused on the ground that the marriage was not valid. The respondent alleged that the appellant was not a Sikh at the time the marriage was solemnized, and that the marriage did not, therefore, comply with the requirements of the Hindu Marriage Act, 1955.

The Board was satisfied that the appellant, a mature, intelligent woman, had made a bona fide conversion to the Sikh religion. Although the evidence on the issue of when the appellant converted was conflicting, the Board carefully considered her evidence and her conduct as a whole, and concluded that she had made a conscious, informed decision to change her religion to Sikhism before marrying, although she was not formally accepted into the religion until after her marriage. In the Board's view, the appellant had a bona fide intention to change her religion at the time she entered into her marriage with the applicant. She genuinely embraced the religion of Sikhism at the time of the marriage, and that conclusion is buttressed by the fact that she has continued to embrace it ever since.

Bachhitar Singh Sandhu v. M.E.I. (86-10112)
The appellant sponsored the application for permanent residence of his purportedly adopted son. The application was refused on the basis that the adoption was not in accordance with the provisions of the Hindu Adoptions and Maintenance Act, 1956.

The appellant admitted that at the time he adopted the applicant, he had two other living sons. The Hindu Adoptions and Maintenance Act, 1956 prohibits the adoption of a son by a person who has a son living at the time of the adoption. Within hours of the applicant's birth, his natural mother gave the child to the appellant's wife to care for, in front of witnesses from the village. The natural mother died shortly after. The natural father claimed custody of the applicant when the child was twelve years old. The record contained documents purporting to be orders of the District Court at Faridkot, India, granting a permanent injunction prohibiting the natural father from taking custody of the applicant.

The Board stated that the particular adoption in issue must be assessed in light of the local law, to assess first its validity and secondly, the legal quality of the relationship created between adopter and adopted. The Board found that it was bound, in the absence of fraud, to presume that the foreign judgment was valid and in accordance with the laws of India. Where the Indian courts have directly dealt with an adoption or have necessarily dealt with the validity of that adoption in some collateral proceeding where its validity is directly in issue, the Board is bound by that decision of the Indian court. The Board found that the refusal was invalid in law and allowed the appeal.

Nishan Singh Sandhu v. M.E.I. (86-6360)
The appellant sponsored the application for permanent residence of his wife and her four children. The application was refused because the visa officer was not satisfied that the marriage had been solemnized in accordance with the customary rites or ceremonies of either party as required by the Hindu Marriage Act, 1955 and because the visa officer was of the opinion that the applicant had entered into the marriage primarily for the purpose of gaining admission to Canada as a member of the family class and not with the intention of residing permanently with the appellant.

The appellant was first married in India in the 1960s and has three children from that marriage. The first marriage was annulled in India, and he married a Canadian citizen. He obtained custody of his three children and, sponsored by his second wife, became a permanent resident. He divorced his second wife and returned to India, where he married the applicant, whose marriage to her first husband had been annulled four months previously. In the meantime, the appellant's first wife married a permanent resident of Canada, and her application for permanent residence, sponsored by her second husband, was refused. In 1986, the appellant's oldest daughter successfully sponsored the application for permanent residence of her mother, the appellant's first wife, who now lives with the appellant and the three children.

The Board concluded that the marriage of the applicant and the appellant was duly solemnized in accordance with the requirements of Indian law. However, the Board found that the applicant entered into the marriage

primarily for the purpose of gaining admission to Canada as a member of the family class, and not with the intention of residing permanently with the appellant.

Sohail Hamid Syed v. M.E.I. (87-10503)
The appellant sponsored the application for landing made by his mother and her three dependants. The refusal was based on the grounds that the mother was not an immigrant and that one of her dependants was more than 21 years of age at the time the application for permanent residence was filed. On the basis of certain statements made regarding her intention to reside permanently in Canada during an interview conducted by an immigration program officer and incorporated in a statutory declaration signed the same day, the mother was determined not to be an immigrant. The application for permanent residence was also sworn on the day of the interview.

The Board, citing the Federal Court of Appeal decision in Pangli, found the refusal invalid in law because the person who made the decision to refuse the application and signed the refusal letter, was not the person who interviewed the applicant. The officials failed to resolve the conflict between the intentions expressed in the statutory declaration and the application for permanent residence sworn before the immigration program officer on the same day.

Sau Lin Tsang v. M.E.I. (85-9587)
The appellant sponsored the application for landing of her father and his accompanying dependants. The application was refused because of the applicant's 1954 conviction of the offence of "demanding money with menaces" in Hong Kong. The offence was equated to the indictable offence described in s.305(1) of the Criminal Code, which is punishable by a maximum term of imprisonment of fourteen years.

The Board held that on the basis of the facts provided by the applicant seeking entry, the visa officer must establish a prima facie case that the offence was equivalent to s.305(1) of the Criminal Code. The applicant has not demonstrated that he is admissible. However, once the applicant is found to be inadmissible by reason of s.19(1)(c) of the Immigration Act, 1976, the visa officer is required to make him aware of the possibility of obtaining an exemption by satisfying the Governor in Council of his rehabilitation, and to give the applicant the opportunity to do so. The fact that this opportunity was not given renders the refusal invalid. In addition, the Board finds sufficient humanitarian and compassionate considerations to warrant the granting of special relief.

Redetermination of a Refugee Claim

Isaac Badu Amankwa v. M.E.I. (86-10386)
The applicant, a citizen of Ghana, claimed Convention refugee status by reason of his political opinion. He testified that he was arrested and imprisoned following his failure to attend a demonstration to show disapproval of the American bombing of Libya. During the five weeks he was in prison, he was forced to roll naked on sharp stones, and several times spent the entire night standing in a very small cell, the walls of which were lined with nails. He escaped from prison with the help of his father and a prison guard, and his father arranged for a man to drive him to Lagos, Nigeria. He travelled by airplane from Lagos to Montreal, and claimed Convention refugee status at the port of entry.

The Board was satisfied that the applicant had a well-founded fear of persecution. Although he stated that he had never actively participated in any political movement, the circumstances that led him to abandon his country constitute a valid basis for his claim. He had expressed to his fellow workers his disapproval of the government's oppressive practices toward the civilian population. Because of his failure to participate in a political demonstration, he came to the attention of the authorities and was perceived by them as an opponent of the ruling regime.

Zacarias Osorio Cruz v. M.E.I. (88-20043)
The applicant, a citizen of Mexico, claimed Convention refugee status on the basis of his political opinions and his membership in a particular social group. He joined the army in 1977, and participated in kidnappings and executions. He later requested a transfer to other duties. After this request was denied, he decided to flee to the United States and then to Canada. The applicant committed several offences during his stay in the United States, and his testimony at the hearing sometimes contradicted his statements at the examination under oath.

The Board found the applicant to be a Convention refugee. Following St. Gardien Giraud, it held that the fact that the appellant had committed serious crimes should not be taken into consideration in determining whether he is a Convention refugee. The Board gave little weight to affidavits of the Consul General of Mexico, which were filed by counsel for the respondent, because it was impossible to cross-examine the Consul General and because the Board had no reason to doubt the truth of the applicant's statements. These statements were corroborated to a large extent by the testimony of human rights activists in Mexico who were called as witnesses by the applicant. The offences committed in the United States were not relevant for the purpose of determining whether the applicant was a Convention refugee. By deserting the Mexican army and denouncing the atrocities committed by the agents of the authorities in his country of origin, the applicant displayed his political disagreement and thus laid the foundations of his well-founded fear of persecution.

Mario Antonio (Valladares) Escoto v. M.E.I. (87-9024)
The applicant, a citizen of Honduras, claimed Convention refugee status because he feared indiscriminate recruitment and mistreatment by the military. He was born on June 11, 1967 and was a student before he left Honduras in 1986. He described two occasions on which he was picked up by the military to be conscripted into the army.

The Board found the applicant not to be a Convention refugee. A person is not a Convention refugee if his only reason for making a claim is his dislike of military service or fear of combat. There may, however, be instances where objection to compulsory military service could bring a person under the definition, such as where the objection against service is lodged in a genuine religious or moral conviction. If the Board had found that his alleged fear of mistreatment following indiscriminate recruitment was based on a set of credible facts, it would have found him to be a Convention refugee by reason of his belonging to a particular social group: young men of eligible age for military duty who are subject to mistreatment after indiscriminate recruitment. However, the Board did not find his testimony to be credible.

Ethem Ictensev v. M.E.I. (87-9494)
The applicant, a Kurd and a citizen of Turkey, claimed to be a Convention refugee by reason of a well-founded fear of persecution based on his Kurdish nationality and his political opinion. At the hearing, the applicant stated that he had lied to the adjudicator at the inquiry. He testified at the hearing that his political involvement began in 1978 when he joined a political party which recognized the rights of the Kurds and was working to help the unemployed. He claimed to have been involved in publishing the party's newspaper and to have assisted in organizing party meetings. He also claimed to have been beaten by the members of a rival anti-Kurd party in 1979. In 1980, he was detained by the police, tortured, and released after four days. He served in the army from 1980 to 1982. In 1983, he participated in a demonstration which was dispersed by the police. He claimed that in 1984, he was detained by the police and eventually charged with a trumped-up offence; he was released after five and a half months. He became involved with the peace party and assisted in the organization of a demonstration, fleeing when 52 of the participants were arrested. He was detained by the police for another two weeks in 1986 following a demonstration. He advised the Board that he had lied to the adjudicator because he would rather spend time in a Canadian jail than face returning to Turkey.

The majority of the Board found that the applicant had not established a well-founded fear of persecution by reason of his Kurdish nationality. Although evidence indicated the existence of concerns pertaining to the Kurds in Turkey, the problems the applicant allegedly faced were due to factors that transcend nationality. If the testimony of the applicant had been believed, the majority of the Board would have found the applicant to be a Convention refugee on the basis of his political opinion. However, the majority of the Board did not find his testimony to be reliable and trustworthy, and determined that he was not a Convention refugee. The dissenting member disagreed with the majority's opinion with respect to the applicant's credibility.

Robert Satiacum v. M.E.I. (85-6100)
The applicant is hereditary Chief of the Puyallup Indians, whose reserve is located near Tacoma in the state of Washington. He claimed Convention refugee status on the basis of his fear of persecution for reasons of race, religion, nationality, membership in a particular social group and political opinion. The applicant was a crusader for Indian rights; as a hereditary Chief, he perceived himself to be under an obligation to do whatever was necessary to further the welfare of his people. In 1950, he began a twenty year battle for fishing rights for his tribe and was arrested more than thirty times for violating state fishing laws, although the prosecutions often failed on appeal. The applicant claimed he was subjected to harassment by police and was badly beaten twice. Witnesses testified that he had become an object of hatred for non-Indian members of the Washington state fishing interests. In the 1970s, the applicant pursued the cause of Indian trading rights by engaging in increasingly lucrative commercial operations on reservation land. He claimed that the purpose of this was to enable his tribe to become self-sufficient. These activities were, for the most part, in violation of state laws. The applicant claimed to have been threatened in various ways and to such an extent that he enlisted his own security force. He did not believe that the police were inclined to be helpful, and the federal authorities seemed unwilling or unable to effectively protect him. In the early 1980s, while the applicant was playing a leading role in negotiating his tribe's land claims, he was indicted on numerous charges, including

racketeering, arson and embezzlement. He claimed he was receiving hate mail and threats to blow up his house. On November 5, 1982, he was found guilty on nearly all counts, and fled to Canada shortly thereafter. Witnesses expressed fear for the applicant's life should he be returned to an American prison, believing that there is a conspiracy to kill him.

The majority of the Board found the applicant's testimony regarding his experiences while pursuing his tribe's fishing rights to be fully credible. Past incidents can provide an objective foundation for the applicant's present fear of persecution. Though the applicant may appear to be a mere fugitive from justice, the Board must examine whether he was a victim of a justice system whose priorities, for reasons of his race, nationality, membership in a social group or political opinion, had gone astray. The majority of the Board found that the evidence adduced projected a pattern of suspicious treatment of the applicant, and that he had good grounds for believing the federal authorities would not provide him with the protection he would need should he return to the United States. The dissenting panel member stated that the test to be applied in determining whether the applicant has a subjective fear of persecution is that of "balance of probabilities", but that the test to be applied in determining whether there is an objective basis for the subjective fear is whether there is a "reasonable chance" that persecution would take place if that person were to be returned to his country of nationality or habitual residence. The dissenting member concluded that there was no objective basis for the applicant's claimed fear of persecution.

Wieslaw Szreder v. M.E.I. (87-6310)

The applicant, a citizen of Poland, claimed Convention refugee status on the basis of his fear of persecution for reasons of his political opinion and his membership in a social group. The applicant was a taxi driver and a member of the Solidarity Trade Union and the Association of Taxi Drivers. He used his taxi to drive people on behalf of Solidarity. As well as attending Solidarity meetings, he took part in strikes and anti-government demonstrations. He was arrested once for distributing food parcels to families of arrested Solidarity members. The police told the applicant he would never be able to get fuel for his taxi. He was unable to pay the fine imposed after his conviction for illegally crossing provincial borders, and was imprisoned. Following his release he returned to driving his taxi, but experienced difficulties such as accusations of violating traffic regulations, fines, revocation of his taxi permit and driver's licence and a shortage of parts for his taxi. His application to buy a new taxi was refused and he began working for a fishing company. He smuggled prohibited material of a political nature into Poland but was never apprehended.

The majority of the Board was not satisfied that the applicant had a well-founded fear of persecution. The majority found that he did not appear to have been an activist of any prominence in the period during which he was involved with Solidarity. He was not prevented from obtaining other employment and keeping it. Even if the applicant had a subjective fear of persecution from the government of Poland, the majority of the Board could find no objective basis for it. The dissenting panel member was of the opinion that a systematic denial by the state, or even the threat of denial, of a person's basic human rights, constitutes a form of persecution, and found the applicant to have a well-founded fear of persecution.

Patrick Francis Ward v. M.E.I. (87-10967)

The applicant, a citizen of Ireland, applied for a redetermination of his claim to be a Convention refugee based on a well-founded fear of persecution by reason of his membership in a particular social group, the Irish National Liberation Army (the "INLA"). The INLA is a violent paramilitary organization based in Northern Ireland. Shortly after joining the INLA in 1983, the applicant participated in an INLA operation by guarding kidnapped hostages. Upon discovering the INLA's plans for the imminent execution of the hostages, he successfully helped them to escape. The INLA sentenced the applicant to be executed, but before the sentence could be carried out, he escaped. Subsequently he was tried and convicted in the Republic of Ireland for his part in the hostage affair. The claimant feared that upon his release from prison, the INLA would carry out the death sentence. He also believed that so long as he was in a jurisdiction where his evidence could lead to INLA members being charged and tried for criminal activities, he would pose a threat to the security of the INLA. While prepared to offer protection to the applicant, the Irish police expressed doubt about its ability to do so adequately. Soon after his release from prison, the applicant and his family left Dublin for Canada.

Given the nature of the INLA, the Board was convinced that the police and state authorities would be unable to provide the applicant with effective protection. It is reasonable, even necessary, to consider the state's ability to provide the applicant with adequate protection: to the extent that the state is unable to protect the individual, he will have good reason to fear persecution. The reason for the state's inability to provide adequate protection from persecution seems irrelevant. The question in any such case is whether or not there exists "adequate" protection. There was no evidence of state complicity in the persecution which the applicant fears. The Board held that the Convention refugee definition does not import a requirement that there be state complicity in the persecution of the applicant. The Board found that there did not exist adequate protection for him should he return to the Republic of Ireland or Northern Ireland. The applicant was determined to be a Convention refugee.

Removal Order

Tadeusz Grudzien v. M.E.I. (85-9744)

A deportation order was made against the appellant pursuant to s.32(6) of the Immigration Act, 1976 on the ground that he had remained in Canada after ceasing to be a visitor. He entered Canada as a visitor in 1981 on a Swedish passport, and subsequently claimed Convention refugee status vis-à-vis Poland and Sweden. He was notified that he had been determined to be a Convention refugee; however, he was not granted a Minister's permit, his inquiry was resumed and the deportation order was made.

Counsel for the appellant submitted that the principle of non-refoulement was part of Canadian law and that the appellant could not be returned to either Sweden or Poland. The Board stated that Canadian law should be interpreted whenever possible so as not to conflict with Canada's international obligations. However, although Canada is a signatory to the 1951 Convention Relating to the Status of Refugees and to the 1967 Protocol, neither has been implemented by statute in its entirety. Article 33 of the Convention has been implemented into Canadian law in a somewhat different and more generous form by s.55 of the Immigration Act, 1976. This section makes the refoulement even of those Convention refugees excluded from the benefit of the general prohibition of refoulement to countries where they fear persecution, dependent on the

Minister's opinion that they should not be allowed to remain in Canada. Since Parliament has expressly addressed the question of non-refoulement, the principle as it is set out in Article 33 of the Convention cannot be considered as having been incorporated into Canadian law.

The Board found the deportation order to be valid in law. However, the majority also found humanitarian and compassionate grounds such that the appellant should not be removed from Canada. The dissenting panel member concurred with the majority with respect to the legal issues of the appeal but did not find that having regard to all the circumstances of the case, the appellant should not be removed from Canada.

Salvacion Jemina Fernandez v. M.E.I. (85-4024)
The appellant appealed from a deportation order which was made against her on the ground that she had been granted landing by reason of the misrepresentation of a material fact. The appellant came to Canada in 1980 following her recruitment as a sewing machine operator. She claimed that she was unmarried and had no dependants when in fact, she had been married in 1965 and had one dependent child. She returned to the Philippines in 1983 and remarried her husband, who had obtained a death certificate in her maiden name. She then attempted to sponsor her husband and child.

Following the decision of the Supreme Court of Canada in Brooks, the Board held that to be relevant, the untruth or misleading information does not have to go so far as to conceal an independent ground of deportation; it only has to be an inducing factor in admission. The appellant's failure to disclose her marriage prevented the visa officer from making further inquiries in order to ensure that she met the requirements of the Immigration Regulations, 1978. Such inquiries could conceivably have an adverse effect on the decision to issue a visa. The existence of a dependant is relevant to a person's admissibility. Following a consideration of all the circumstances, the Board did not find that sufficient grounds had been established to show that the appellant should not be removed from Canada.

Carlos Dios Machado v. M.E.I. (86-1615)
The appellant, a permanent resident of Canada and a citizen of Portugal, was ordered deported following numerous criminal convictions involving break and enter, theft, possession of stolen property, possession of a narcotic, assault and possession of a prohibited weapon. Counsel for the appellant did not challenge the validity of the deportation order, but based his arguments on all the circumstances of the case.

The appellant came to Canada at the age of thirteen. His mother testified that he has a low I.Q. He suffers from hepatitis and nerve disorders and is under treatment and medication. At the time of the hearing, his girlfriend was pregnant with his child. He was enrolled in a community college but on leave for health reasons. His father was an alcoholic and had abused both his mother and their children.

In view of the physical and emotional state of the appellant, the Board ordered that the removal order be stayed for three years on the condition that the appellant report to the Immigration Centre nearest to his place of residence every four months and report any change of address within 48 hours.

Timothy John Richardson v. M.E.I. (87-1271)
The applicant, a permanent resident of Canada and citizen of the United Kingdom, made a motion for an extension of time to file an appeal from a deportation order made against him. He was ordered deported following an inquiry held on August 5, 1986 at which he had appeared without counsel. He was informed of his right to appeal, which he chose not to exercise, claiming that he intended to return to England. Shortly following the expiration of the five day appeal period, the applicant received a letter indicating that he could not be provided with assistance from his relatives in England should he return. He wrote to the Minister on September 8, 1986 expressing his desire to appeal the deportation order. At the hearing, counsel for the applicant argued that the limitation on the time for filing his appeal violated his rights under s.7 and s.15 of the Canadian Charter of Rights and Freedoms and that, as a result, the Board should allow the applicant to file his appeal.

The Board did not accept the applicant's arguments. The Federal Court Trial Division in Kwan has held that the Board has no jurisdiction to extend the time for filing an appeal. The applicant did not demonstrate that execution of the deportation order would jeopardize his right to life, liberty and security of the person. Even if he could demonstrate a deprivation of those rights, there was no abrogation of the principles of fundamental justice. Appeal rights are created by statute; the principles of fundamental justice do not require a minimum time period to exercise these rights, nor do they require that the Board be permitted to extend appeal periods. The Board did not accept that the five day limitation on his right to appeal was a violation of his rights under s.15 because the Minister has a thirty day limitation on his right to appeal. The Minister, as a representative of the Crown, is not "similarly situated" to the applicant. In any event, the inequality complained of did not constitute discrimination. The Board also questioned whether it was a court of competent jurisdiction to grant the relief requested by the applicant. It is clear that the Board is a court of competent jurisdiction under s.24(1) of the Charter to grant relief in cases where an appeal is properly before the Board. Section 24(1) of the Charter authorizes those courts which have jurisdiction independent of the Charter to exercise remedial power. In this case, it is not clear whether the Board has jurisdiction independent of the Charter. The applicant's motion was denied.

Statistical Reports

Table I: 1988 Caseload

	Appeals	Motions	Removal Orders Stayed	Applications for Release	Refugee Redeterminations	**Total**
Pending 31/12/87	1,287	109	235	2	3,278	**4,911**
Received	1,013	326	87	7	1,728	**3,161**
Processed	973	270	87	9	781	**2,120**
Withdrawn	288	54	1	—	825	**1,168**
Pending 31/12/88	1,039	111	234	—	3,400	**4,784**

Table II: Cases Received

Appeals	Removal Orders (section 72)	224	
	Appeals by Minister (section 73)	1	
	Appeals by Sponsors (section 79)	788	
Motions		326	
Stayed Removal Orders (section 76)		87	
Applications for Release (section 80)		7	
Applications for Redetermination (section 70)		1,728	
Total cases received			**3,161**

Table III: Disposition of Appeals

Appeals from Removal Order (section 72)		
Appeals allowed in law	17	
Appeals allowed in equity	16	
Appeals dismissed in law and equity	35	
Appeals dismissed for want of jurisdiction	2	
Appeals dismissed for want of prosecution	12	
Appeals declared abandoned	8	
Removal Orders stayed	64	
Appeals discontinued	2	
Total appeals heard under section 72		**156**
Appeals by Minister (section 73)		
Appeals allowed	1	
Appeals dismissed	—	
Total appeals heard under section 73		**1**
Appeals for sponsorship (section 79)		
Appeals allowed in law	401	
Appeals allowed in equity	85	
Appeals dismissed in law and equity	227	
Appeals dismissed for want of jurisdiction	16	
Appeals dismissed for want of prosecution	75	
Appeals discontinued	4	
Appeals abandoned	8	
Total appeals heard under section 79		**816**
Total appeals heard		**973**
Total appeals withdrawn		**288**
Total disposition of appeals		**1,261**

Table IV: Disposition of Applications for Redetermination

Disposition of applications (section 70)

Determined to be refugee	60	
Determined not to be refugee	636	
Dismissed for want of prosecution	71	
Dismissed for want of perfection	—	
Dismissed for want of jurisdiction	9	
Declared abandoned	5	
Dismissed	—	
Total applications heard		**781**

Table V: Pending Caseload by Region

	Montreal	Toronto	Vancouver	Winnipeg	**Total**
Appeals	127	374	331	207	**1,039**
Motions	20	60	9	22	**111**
Removal Orders stayed	20	146	35	33	**234**
Applications for Release	—	—	—	—	**—**
Applications for Redetermination	1,424	1,738	124	114	**3,400**
Total	**1,591**	**2,318**	**499**	**376**	**4,784**

Commission d'appel de l'immigration

RAPPORT ANNUEL

de l'année se terminant le 31 décembre 1988

Canada

Commission d'appel de l'immigration

RAPPORT ANNUEL

de l'année se terminant le 31 décembre 1988

Commission d'appel de l'immigration

RAPPORT ANNUEL

de l'année se terminant le 31 décembre 1988

© Ministre des Approvisionnements et Services Canada 1988
No de Cat.: MQ1-1988
ISBN 0-662-56611-4

Chairman
Immigration and
Refugee Board
of Canada

Ottawa, Canada
K1A 0K1

Président
La Commission de l'immigration
et du statut de réfugié
du Canada

mars 1989

L'honorable Barbara McDougall, P.C., M.P.
Ministre de l'Emploi et de l'Immigration
Chambre des communes
Ottawa (Ontario)
K1A 0A6

Madame le Ministre,

J'ai le plaisir de vous présenter, en vertu de l'article 69 de la Loi sur l'immigration de 1976, le onzième rapport annuel de la Commission d'appel de l'immigration, portant sur la période du 1er janvier 1988 au 31 décembre 1988.

Veuillez agréer, madame le Ministre, l'expression de ma considération la plus respectueuse.

R.G.L. Fairweather

Avant-propos

Ce rapport annuel est le dernier rapport de la Commission d'appel de l'immigration.

En effet, la Loi sur l'immigration de 1976 a été modifiée, créant ainsi, à partir du premier janvier 1989, la Commission de l'immigration et du statut de réfugié. Ce nouvel organisme endossera les obligations de la Commission d'appel de l'immigration ainsi que celles du Comité consultatif du statut de réfugié.

Je tiens à remercier tous les commissaires et le personnel de la Commission de l'engagement dont ils ont fait preuve au fil des ans. Votre apport a contribué au succès des initiatives de la Commission et je vous en suis reconnaissant.

R. G. L. Fairweather

LA COMMISSION D'APPEL DE L'IMMIGRATION

MEMBRES DE LA COMMISSION

Président

Michelle Falardeau-Ramsay, c.r. (01.01.88 – 01.09.88)
R. G. L. Fairweather, o.c., c.r. (02.09.88 – 31.12.88)

Vice-présidents

Kathi J. Arkin (Toronto)
Joseph S. Blumer (Montréal)
Edna Chambers (Vancouver)
D. Davey (Toronto)
Lila Goodspeed (Winnipeg)
G. Loiselle (Montréal)
Nurjehan Mawani (Vancouver)
Gisèle Morgan (Montréal)
E. W. Townshend (Toronto)
J. Weisdorf, c.r. (Toronto)

Commissaires

(Toronto)

Roslyn Ahara
P. Ariemma
Sandi Bell
U. Benedetti
Irene C. Chu
Cesar De Morais
G. C. Eglington
V. Fatsis
Tessie T.V. Jew
Ernest Rotman
Irvin H. Sherman, c.r.
B. M. Suppa
Ethel Teitelbaum
G. Tisshaw
T. D. Warrington

(Montréal)

Denyse Angé
Paul Arsenault
E. Anthony Brown
Paul-André Busque
J. P. Cardinal, c.r.
Patricia Davey
Michel Doré
Marthe Durand
Roland Julien
Claude Lefebvre
Rachel Tremblay

(Vancouver)

David A. Anderson
Joan Gillanders
Bruce Howard
Jean MacLeod
N. Singh
A. Wlodyka

(Winnipeg)

Helen M. Arpin
J. S. Petryshyn
B. Rayburn
Gayla Vidal
F. W. Wright

BUREAUX DE LA COMMISSION D'APPEL DE L'IMMIGRATION*

Siège social

Président	R. G. L. Fairweather
Directeur exécutif	M. J. Denis
Greffier en chef intérimaire	J. Robbins
Conseiller, Politiques et Procédures	A. Trudeau
Conseiller juridique principal	P. Wall
Directeur, Finances, Personnel et Administration	T. R. Hickey

116, rue Lisgar
Ottawa (Ontario)
K1A 0K1

Bureaux régionaux

Bureau régional de Montréal
(Québec-Maritimes-Région de la Capitale nationale)

Gérant régional int. — P. Bourget
Greffier — G. Palasse
Complexe Guy Favreau
200 ouest, boul. Dorchester
(boul. René Lévesque)
Tour est, suite 110
Montréal (Québec)
H2Z 1X4

Bureau régional de Toronto
(Ontario)

Gérant régional int.— L. Matte
Greffier int. — C. Efthymiou
1235, rue Bay
2e étage
Toronto (Ontario)
M5R 3K4

Bureau régional de Winnipeg
(Manitoba-Saskatchewan-Alberta)

Greffier int. — J. Kozubal
300 - 303, rue Main
Winnipeg (Manitoba)
R3C 3G7

Bureau régional de Vancouver
(Colombie Britannique)

Greffier — R. J. Gatland
800, rue Burrard
Suite 1600
Vancouver (Colombie Britannique)
V6Z 2J9

* Les adresses des bureaux de la nouvelle Commission de l'immigration et du statut de réfugié sont à la page 19 de ce rapport.

COMMISSION D'APPEL DE L'IMMIGRATION

ONZIÈME ET DERNIER RAPPORT ANNUEL

Table des matières

	Page
Introduction	9
Profil de la Commission	9
Organisation	10
La Commission et son mandat	10
Les obligations de la Commission	11
Appels	11
Demandes	13
Réexamens des revendications du statut de réfugié	13
Les auditions	13
Revue de l'année	14
Commission de l'immigration et du statut de réfugié	15
Décisions importantes de la Commission	20
Rapports statistiques	31

Introduction

La Commission d'appel de l'immigration a été créée en 1956 comme organe consultatif intégré au ministère de la Citoyenneté et de l'Immigration. En 1959, la Commission a changé de nom pour devenir la Commission générale des appels en matière d'immigration, mais trois ans plus tard elle reprenait son nom original. En 1967, la Commission est devenue un organisme judiciaire indépendant en vertu de la Loi sur la Commission d'appel de l'immigration. Cette Loi a été abrogée onze ans plus tard au moment de l'entrée en vigueur de la Loi sur l'immigration de 1976. La compétence de l'actuelle Commission d'appel de l'immigration émane de la partie IV de la Loi sur l'immigration de 1976. En 1970, la Commission a été désignée comme service du gouvernement pour les fins de la Loi sur l'administration financière.

La Commission est un tribunal judiciaire indépendant. Elle est une cour d'archives et elle a un sceau officiel dont l'authenticité est admise d'office. La Commission a tous les pouvoirs, droits et privilèges d'une cour supérieure d'archives. Les causes dont elle est saisie découlent directement de décisions rendues par Emploi et Immigration Canada. Le ministre de l'Emploi et de l'Immigration est partie à toutes les causes.

Profil de la Commission

La Commission peut se composer de sept (7) à cinquante (50) commissaires, dont un président et treize (13) vice-présidents. Les mandats supérieurs à deux ans sont limités à dix-huit (18) et tout mandat maximal de deux ans n'est renouvelable qu'une fois. Toutefois, un commissaire nommé pour un mandat maximal de deux ans peut être nommé pour un ou plusieurs autres mandats supérieurs à deux ans s'il y a moins de dix-huit commissaires ayant des mandats de cette dernière durée. La majorité des vice-présidents doivent être des avocats inscrits au barreau d'une province depuis au moins cinq (5) ans. En 1988, la Commission se composait d'un président, de dix (10) vice-présidents et de trente-sept (37) commissaires (un des commissaires a pris sa retraite au cours de l'année).

Les commissaires sont nommés par le gouverneur en conseil. La limite d'âge pour exercer les fonctions de commissaire est fixée à soixante-dix ans. Quiconque a atteint l'âge de soixante-cinq ans ne peut être nommé commissaire. L'hétérogénéité des antécédents professionnels et des connaissances spéciales des commissaires nommés venant des différentes régions du pays élargit l'acquis de la Commission et reflète le caractère multiculturel du Canada.

La Commission, dont le siège social est à Ottawa et qui compte quatre bureaux régionaux d'un bout à l'autre du Canada, soit à Montréal, Toronto, Winnipeg et Vancouver, s'acquitte des responsabilités qui lui sont confiées en vertu de la partie IV de la Loi sur l'immigration, du Règlement sur l'immigration ainsi que des Règles de la Commission d'appel de l'immigration (procédures d'appel et réfugié au sens de la Convention). Le président rend compte au Parlement des activités de la Commission pour l'année civile précédente une fois par année par l'entremise du ministre de l'Emploi et de l'Immigration.

Organisation

Le **président** est le principal dirigeant de la Commission.

Le **directeur exécutif** est chargé de l'administration et du fonctionnement de la Commission.

Le **greffier en chef** est responsable de toutes les activités qui se rattachent directement à la Commission, à savoir l'administration des audiences, la direction du greffe et l'administration des quatre bureaux régionaux.

Le **conseiller, politiques et procédures** élabore et tient à jour le Manuel des politiques et des procédures, dirige le service des statistiques et fournit le soutien opérationnel nécessaire.

Le **service juridique** dresse et tient à jour un index de la jurisprudence de la Commission en matière d'immigration à l'intention des commissaires, du personnel de la Commission et du public en général. Dans l'index figurent également des causes de droit jurisprudentiel de la Cour fédérale et de la Cour suprême du Canada. Le Service juridique résume également certaines décisions aux fins de publication par le Conseil canadien de la documentation juridique.

Les commissaires et les employés peuvent demander conseil aux avocats du Service juridique pour des questions de procédure, des questions de droit importantes ou pour l'interprétation de dispositions législatives ne visant pas un cas particulier.

Le **chef de recherche** dirige un service de recherche responsable de tracer les profils historiques des pays à partir desquels nous proviennent des revendications du statut de réfugié. Les profils des pays, conservés à la bibliothèque de la Commission, font partie du programme de formation permanente et sont à la disposition des membres du barreau, des agents d'appels représentant le Ministre et des ayants droits. Le service s'occupe aussi de mettre sur pied et de tenir à jour les systèmes d'information sur les activités de la Commission, y compris un index de jurisprudence et une banque de données.

Le **directeur, finances, personnel et administration** fournit des services de soutien dans ces domaines.

La Commission et son mandat

La partie IV de la Loi sur l'immigration de 1976 établit les deux grands objectifs de la Commission. L'un des objectifs est de mettre un tribunal indépendant à la disposition de certaines catégories de personnes, à savoir ceux qui se sont vus refuser l'autorisation de séjour au Canada, ou ceux qui ont fait l'objet d'une ordonnance de renvoi, ainsi qu'aux citoyens canadiens et résidents permanents dont les parents se sont vus refuser le droit d'établissement par les agents d'Emploi et d'Immigration Canada, permettant à ces personnes d'interjeter appel de ces décisions, tant pour des motifs de droit que pour des raisons d'équité. L'autre porte sur le réexamen des revendications du statut de réfugié que le Ministre de l'Emploi et de l'Immigration a refusées.

La Commission a compétence exclusive pour entendre et juger sur des questions de droit et de fait, y compris des questions de compétence, qui peuvent se poser relativement aux affaires qu'elle est autorisée à juger. Dans un contexte plus vaste, voici, entre autres objectifs de la politique d'immigration énoncés à la partie I de la Loi sur l'immigration, ceux qui influent sur les activités de la Commission d'appel de l'immigration:

- faciliter la réunion au Canada des citoyens canadiens et résidents permanents avec leurs proches parents de l'étranger;
- exécuter, envers les réfugiés, les obligations légales du Canada sur le plan international et maintenir son attitude traditionnelle humanitaire à l'égard des personnes déplacées ou persécutées;
- maintenir et garantir la santé, la sécurité et l'ordre au Canada; et
- promouvoir l'ordre et la justice sur le plan international en refusant aux personnes susceptibles de se livrer à des activités criminelles de se trouver en territoire canadien.

Les obligations de la Commission

La Commission d'appel de l'immigration s'acquitte de deux grandes fonctions selon la Loi sur l'immigration de 1976:

- appels; et
- demandes de réexamen des revendications du statut de réfugié au sens de la Convention.

Appels

La Commission entend les appels interjetés par les personnes suivantes dans les domaines suivants:

Article 72:

Les résidents permanents du Canada ou les titulaires d'un permis de retour valable qui ont été frappés d'une ordonnance de renvoi du Canada; ces personnes peuvent interjeter appel devant la Commission en invoquant l'un des deux motifs suivants ou les deux: (1) un moyen d'appel comportant une question de droit ou de fait ou une question mixte de droit et de fait et (2) le fait que, compte tenu de toutes les circonstances de l'espèce, elles ne devraient pas être renvoyées du Canada;

Les réfugiés au sens de la Convention qui ne sont pas des résidents permanents et les titulaires d'un visa valide qui demandent l'admission au Canada et qui ont été détenus, qui ont fait l'objet d'un rapport ou qui ont été frappés d'une ordonnance de renvoi au point d'entrée; ces personnes peuvent interjeter appel devant la Commission en invoquant l'un des deux motifs suivants ou les deux: (1) un moyen d'appel comportant une question de droit ou de fait ou une question mixte de droit et de fait; et (2) le fait qu'elles ne devraient pas être renvoyées du Canada compte tenu de considérations humanitaires ou de compassion; et

Lorsqu'une personne visée aux paragraphes précédents est frappée d'une ordonnance d'expulsion et qu'elle a fait l'objet d'une attestation de sécurité ou qu'elle appartient, selon la décision d'un arbitre, à une catégorie non admissible aux termes de la Loi, cette personne dispose d'un droit d'appel limité et elle ne peut interjeter appel à la Commission qu'en se fondant sur un motif d'appel comportant une question de droit ou de fait ou une question mixte de droit et de fait.

La Commission statuant sur un appel visé à l'article 72 peut l'accueillir, le rejeter ou ordonner de surseoir à l'exécution de l'ordonnance de renvoi. Lorsque la Commission accueille un appel en vertu de l'article 72, elle doit annuler l'ordonnance de renvoi prononcée contre l'appelant.

Lorsque la Commission, en statuant sur un appel, ordonne de surseoir à l'exécution de l'ordonnance de renvoi, elle peut autoriser une personne à entrer ou à demeurer au Canada selon les modalités qu'elle juge nécessaires. Elle peut également procéder à une révision de l'affaire chaque fois qu'elle juge nécessaire ou opportun de le faire. A tout moment, la Commission peut:

- modifier les modalités imposées ou en imposer de nouvelles;

- annuler sa décision de surseoir à l'exécution de l'ordonnance de renvoi, et rejeter l'appel en plus d'ordonner que l'ordonnance soit exécutée dès que les circonstances le permettent, ou accueillir l'appel et prendre l'une des mesures suivantes: (1) prononcer toute autre ordonnance de renvoi qu'aurait dû rendre l'arbitre; ou (2) dans le cas d'une personne autre qu'un résident permanent, ordonner qu'elle fasse l'objet d'un examen de la part d'un agent d'immigration.

Article 73:

Le ministre de l'Emploi et de l'Immigration peut interjeter appel à la Commission de toute décision dans laquelle un arbitre déclare qu'une personne peut obtenir l'admission ou n'est pas susceptible de renvoi.

La Commission statuant sur un appel visé à l'article 73, peut l'accueillir et prononcer l'ordonnance de renvoi que l'arbitre aurait dû rendre ou le rejeter. Lorsque la Commission accueille ce genre d'appel et prononce une ordonnance de renvoi, la personne visée est réputée avoir interjeté appel à la Commission de la même manière que si elle avait eu droit d'appel si l'ordonnance avait été rendue par un arbitre après enquête.

Article 79:

Lorsqu'un agent d'immigration ou un agent des visas rejette une demande de droit d'établissement présentée au Canada par des membres de la catégorie de la famille et parrainée par des citoyens canadiens ou des résidents permanents du Canada, ceux-ci peuvent interjeter appel à la Commission en invoquant l'un des deux motifs suivants ou les deux: (1) un moyen d'appel comportant une question de droit ou de fait ou une question mixte de droit et de fait; et (2) le fait que des considérations humanitaires ou de compassion justifient l'octroi d'une mesure spéciale.

La Commission, en statuant sur ces appels, les accueille ou les rejette et signifie la décision ainsi que les motifs au Ministre et à l'appelant. Lorsque la Commission accueille un appel et signifie la décision au Ministre, celui-ci doit faire poursuivre l'examen de la demande par un agent d'immigration ou un agent des visas.

Demandes

En outre, la Commission reçoit des demandes des personnes suivantes:

Article 77:

Les personnes qui ont quitté le Canada et qui ont interjeté appel d'une ordonnance de renvoi; ces personnes peuvent demander à la Commission de les autoriser à revenir au Canada afin de se présenter à l'audition de leur appel relatif à ladite ordonnance et peuvent, à cette fin, revenir au Canada sans le consentement du ministre de l'Emploi et de l'Immigration; et

Article 80:

Les personnes frappées d'une ordonnance de renvoi du Canada, qui sont détenues en vertu de la Loi sur l'immigration et qui ont interjeté appel de ladite ordonnance; ces personnes peuvent demander à la Commission d'être mises en liberté en attendant l'audition de leur appel contre ladite ordonnance. Aucune disposition semblable n'existe à l'égard des revendicateurs du statut de réfugié.

Réexamens des revendications du statut de réfugié

Article 70:

La Commission entend les demandes de réexamen des revendications du statut de réfugié au sens de la Convention, comme il est défini dans la Loi, présentées par des personnes dont la revendication a été refusée par le ministre de l'Emploi et de l'Immigration; toute demande de réexamen doit comprendre une copie du premier interrogatoire sous serment ainsi qu'une déclaration sous serment du demandeur exposant le fondement de sa demande. "Convention" dans l'expression "réfugié au sens de la Convention" désigne la Convention des Nations Unies relative au statut des réfugiés signée à Genève le 28 juillet 1951 et englobe le Protocole y afférent signé à New York le 31 janvier 1967.

La Commission tient une audition afin de rendre une décision relativement à ces demandes et avise le demandeur ainsi que le Ministre de la date et lieu de l'audition et leur fournit une occasion raisonnable de se faire entendre. La Commission, après s'être prononcée, en informe par écrit les deux parties. La Commission motivera également sa décision à la requête du demandeur ou du Ministre.

Les auditions

Une personne peut interjeter appel devant la Commission en remplissant un avis d'appel et en le signifiant à un agent d'immigration. Dans le cas d'une revendication du statut de réfugié au sens de la Convention, la demande dûment remplie peut être signifiée à un agent d'immigration ou remise à la Commission.

Toutes les causes dont est saisie la Commission, tant les appels que les demandes de réexamen des revendications du statut de réfugié au sens de la Convention, sont entendues en audience publique. Toutefois, à la requête de l'une des parties à l'instance, la Commission peut ordonner le huis clos. La Commission fournit les services d'interprètes.

Au cours des auditions, on peut produire des preuves écrites, appeler des témoins, présenter des plaidoiries portant sur des questions légales et faire des représentations devant la Commission. Le ministre de l'Emploi et de l'Immigration est partie à toutes les auditions tenues devant la Commission et il est représenté par des agents désignés d'Emploi et Immigration Canada.

La Commission est une cour d'archives. Elle a tous les pouvoirs et privilèges d'une cour supérieure d'archives et peut notamment:

- citer toute personne à comparaître pour témoigner;
- faire prêter serment et interroger toute personne sous serment;
- exiger la production de documents et les examiner; et
- faire exécuter ses ordonnances afin de bien s'acquitter de son mandat.

Aux termes de la Loi, la Commission est tenue de justifier par écrit les décisions qu'elle rend au sujet de tous les appels interjetés par des répondants. Dans tous les autres cas, la Commission motivera sa décision à la demande d'une des parties.

L'article 84 de la Loi sur l'immigration stipule que les décisions rendues en appel par la Commission peuvent faire l'objet, sur permission, d'un appel à la Cour d'appel fédérale. Dans le cas de réexamen du statut de réfugié, les décisions de la Commission peuvent faire l'objet d'une révision en vertu de l'article 28 de la Loi sur la Cour fédérale.

Revue de l'année

Au début de l'année, la Commission devait se prononcer sur 4 911 causes devant être entendues en audience. Au cours de l'année 1988, elle a été saisie de 3 161 nouvelles causes, dont 1 168 ont été retirées et 2 120 ont été entendues et jugées. À la fin de l'année, il y avait 4 784 causes en instance.

L'année 1988 s'est avérée une période de transition cruciale. L'adoption du projet de loi C55 au cours de l'année a donné le coup d'envoi qui a mené à la création de la nouvelle Commission de l'immigration et du statut de réfugié (CISR). Le premier janvier 1989, la CISR endossera les obligations de la Commission d'appel de l'immigration et assumera également son rôle important relié au nouveau système d'examen du statut de réfugié.

En plus du travail préparatoire effectué par le groupe de travail provisoire, plusieurs nominations ont été faites par le gouverneur en conseil, dont celles du président de la CISR, de deux vice-présidents, de dix vice-présidents adjoints ainsi que la nomination de commissaires pour les bureaux régionaux de Montréal, Toronto, Winnipeg, Calgary et Vancouver et la nomination d'un directeur exécutif. Voici la liste des commissaires nommés ainsi que les dirigeants du siège social et des bureaux régionaux.

CISR
MEMBRES DE LA COMMISSION*

Président

R. G. L. Fairweather

Vice-présidents

Section du statut de réfugié au sens de la Convention
Drasko Bubalo

Section des appels
Nurjehan N. Mawani

MONTRÉAL	Vice-présidents adjoints	Joseph S. Blumer	SAI
		Gisèle T. Morgan	SSR
		Colette Savard	SSR
TORONTO	Vice-présidents adjoints	Kathi I. Arkin	SAI
		Dorothy Davey	SSR
		Anna Ker	SSR
WINNIPEG	Vice-président adjoint	Lila Goodspeed	SAI
CALGARY	Vice-président adjoint	Elizabeth Bryant	SSR
VANCOUVER	Vice-présidents adjoints	Stanley B. Knight	SSR
		Andrew Z. Wlodyka	SAI

Membres — Montréal

SSR	**SAI**
Paul Arsenault	Denyse Angé
Marc Bergeron	Marthe Durand
Pierre Bernier	
Marcelle Brisson	
Easton Anthony Brown	
Raymond ven der Buhs	
Paul-André Busque	
Jean Paul Cardinal	
Marthe Carrier	
Estelle Chamberland-Gobeil	
Paule Champoux	
Corinne Côté-Lévesque	
Jean-Guy Cotnoir	
Gérald Daoussis	
Patricia Davey	
Jean-Claude Desmarais	
Régis Dionne	
Nancy Diane Doray	
Michel Doré	
Louis Dorion	

* À partir du 20 mars 1989

Membres — Montréal
(Suite)

SSR
J. Vincent Fleury
Jean-Pierre Gaboury
Gérard Gagnon
Fernand Gauthier
Georges Gustave
Marilyn Hébert
Martin I. Hendricks
René Jalbert
Roland Julien
Abdol Hossein Kafai
Oksana Ivanna Kaluzny
Bernard Lachance
Dominique Lamarche
Claude Lefebvre
Normand Longchamps
Jean MacPherson
Bamboté Makombo
Vincenza Pennestri-Gauthier
Denyse Raymond
Louise Raymond
Renuka Sahay
Mimi Séguin Grace
Bernard Sivak
Michel Shore
Antoine Tchipeff
Raymond Terrillon
Francine Veilleux
Marie Thu N. Vo
Marcel Whissel
Dorothy Abike Wills
Sharon Wolfe

Membres — Toronto

SSR
Roslyn Ahara
David Allin
Ariarani Ariaratnam
Harindar Aulach
Shiv S. Bajwa
Barrington Batchelor
Albert Bernadine
Shashi Bhatia
Gary Carsen
Norval Cheesman
Sardara Singh Chera
Austin Clarke
Kent Clarke
Cleo Corcoran
Riina De Faria
Cesar A.N. De Morais
Patrick Doran
Conrad Dutchin
Urich Ferdinand
Barbara Fraser

SAI
Paul A. Ariemma
Sandi Bell
Irene Chu
William Fatsis
Irvin H. Sherman
Glenna M. Tisshaw
Errol W. A. Townsend
John Weisdorf

Membres — Toronto
(Suite)

SSR
Judith Kopacsi Gelberger
Jeannette Goldman
Harry Vjekoslav Herman
Alice Hope
Reverend Geoffrey Howson
William Jackson
Traciana T. V. Jew
Fatima Kapasi
George Keil
Flora Liebich
Heytram Maraj
Joyce McCaffrey
Christine McNaughton
Birku Menkir
Edmond (Ted) Meredith
Mary Yusra Mouammar
Stephen Ng
Aideen Nicholson
Jean Pearce
Canon Borden Purcell
Judith Ramirez
Robert William Reford
Brian Riddell
Robert G. Robarts
Ernest A. Rotman
Kirpal Singh Sagoo
Anthony Sarzotti
Susan Shatzky
Yuri Shymko
Vara Singh
Ricardo Smith
Ralph Snow
Sri Guggan Sri-Skanda-Rajah
Bruno Suppa
Ethel Teitelbaum
Maria Valeria Toth
Thomas D. Warrington
Philip White
Doreen M. Winkler
Max Wolpert

Membres — Winnipeg

SSR
John Wieler

SAI
Helen M. Arpin
Beverly J. Rayburn

Membres — Calgary

SSR
Judy Lo
E. Diane Pask
F. William Wright

SAI

Membres — Vancouver

SSR

Roxana Aune
Robert Brisco
George Simon Chrysomilides
William James Esselmont
Mohinder J.S. Grewal
Charles Everard D. Groos
Roderick Holloway
Jean E. MacLeod
Henry Neufeld
Mabel E. Paetkau
Charles B. Paris
Emer G. Robles

SAI

Edna M. Chambers
Joan Gillanders
Nirmal Singh
Des R. Verma

BUREAUX DE LA COMMISSION DE L'IMMIGRATION ET DU STATUT DE RÉFUGIÉ

Siège social

Président	R. G. L. Fairweather
Directeur exécutif	Peter Harder
Directeur, Services du contentieux	Mario Bouchard
Directeur général Politiques et planification opérationnelle	Jerry Robbins
Directeur int., Centre de documentation	Graham Howell
Directeur, Finances, personnel et administration	T. R. Hickey
Directeur int., Agents d'auditions	Sam Laredo
Directeur, Systèmes d'information	John Russell

116, rue Lisgar
Ottawa (Ontario)
K1A 0K1

Bureaux régionaux

Bureau régional de Montréal
(Québec-Maritimes- Région de la Capitale nationale)

Directeur régional int. — P. Bourget
Complexe Guy Favreau
200 ouest, boul. Dorchester
(boul. René Lévesque)
Tour est, suite 110
Montréal (Québec)
H2Z 1X4

Bureau régional de Toronto
(Ontario)

Directeur régional int. — L. Matte
1 ouest, rue Front
5e étage
Toronto (Ontario)
M5J 1A5

Région des prairies
(Manitoba-Saskatchewan-Alberta)

Bureau de Winnipeg
Directeur régional — J. Stevenson
185, rue Carleton
3e étage
Winnipeg (Manitoba)
R3C 3J1

Bureau de Calgary
Greffier int. — D. Kornichuck
Immeuble Sam Livingston
510, 12e avenue, Bureau 207
Calgary (Alberta)
T2R 0X5

Bureau régional de Vancouver
(Colombie-Britannique)

Directeur régional — R. J. Gatland
800, rue Burrard
Suite 1600
Vancouver (Colombie Britannique)
V6Z 2J9

Décisions importantes de la Commission

Parrainage

Mehmuda Ibrahim Bala c. M.E.I. (87-10527)
L'appelante a parrainé la demande de droit d'établissement de sa mère et de sa soeur. Cette demande a été rejetée en raison de l'inadmissibilité médicale de la mère. Selon l'opinion d'un médecin, la mère souffrait d'une affection qui serait ou pourrait vraisemblablement devenir un fardeau accablant pour les services sociaux ou de santé. Cet avis était partagé par au moins un autre médecin.

L'avocat-conseil de l'appelante a invoqué trois moyens contre la validité du refus. Il a plaidé d'abord que l'appelante n'avait pas été suffisamment informée des motifs du refus car le dossier ne contenait ni le rapport du médecin examinateur ni les résultats des analyses faites au moment de la visite médicale. Il a soutenu également que la déclaration médicale était inintelligible étant donné qu'on avait diagnostiqué cinq affections alors que l'on n'avait complété qu'un seul profil médical. En outre, il a affirmé que la déclaration médicale ne précisait pas si les médecins s'étaient penchés sur la question du critère de "fardeau accablant" pour les services sociaux ou de santé.

La Commission a conclu que le refus était valide en droit. En ce qui concerne le premier argument invoqué, l'énoncé à l'article 41 du Règlement sur l'immigration de 1978, "résumé des renseignements à l'appui des motifs du refus", ne peut être interprété à l'effet que les renseignements délicats ou personnels concernant le demandeur doivent y figurer. Un résumé suffit. Le Ministre n'est pas tenu d'inclure les rapports des médecins examinateurs dans le dossier. Il se peut que d'après le diagnostic posé, un requérant souffre de plusieurs affections et bien qu'il ne soit pas inadmissible en raison d'une seule de ces affections, il le devient si l'on tient compte de l'ensemble des affections. Dans une telle situation, la création d'un profil distinct pour chaque affection rendrait la déclaration incohérente. Les médecins doivent tenir compte des facteurs figurant à l'article 22 du Règlement lorsqu'ils tentent d'établir que la demande d'admission du requérant causerait ou pourrait vraisemblablement constituer un fardeau accablant pour les services sociaux ou de santé. En l'espèce, les médecins ont conclu que la requérante souffrait de plusieurs affections sérieuses et que son état s'aggravait probablement avec le temps, ce qui pourrait constituer un fardeau accablant pour les services sociaux ou de santé. La Commission a conclu que l'opinion des médecins était raisonnable.

Félix Cambay c. M.E.I. (87-1938)
L'appelant a parrainé la demande de droit d'établissement de son fils adoptif. L'agent des visas a rejeté la demande au motif que le requérant n'était pas admissible ayant atteint l'âge de treize ans au moment de l'adoption. Par le fait même, la définition de "fils" figurant au paragraphe 2(1) du Règlement sur l'immigration de 1978 ne s'appliquait pas. L'appelant a allégué que la partie de la définition se rapportant aux enfants adoptés était discriminatoire étant donné les dispositions de la Charte canadienne des droits et libertés et devait par conséquent être déclarée inopérante.

La Commission a déterminé premièrement que la Charte s'appliquait et que l'appelant pouvait invoquer ce motif puisque ses droits étaient menacés. La Commission a ensuite conclu que la définition de "fils" figurant dans le

Règlement est discriminatoire dans son application étant donné que l'appelant, un parent adoptif, n'a pas été considéré de la même façon qu'un père ou une mère biologique alors qu'ils appartiennent essentiellement tous les deux à la même catégorie et se trouvent dans des circonstances semblables. Contrairement à une décision qu'elle avait rendue antérieurement dans l'affaire Dacayanan, la Commission a conclu que cette restriction au droit à l'égalité tel que garanti par la Charte était arbitraire et irrationnel et ne pouvait être justifié de façon évidente aux termes de l'article 1 de la Charte. L'intimé n'a présenté aucune preuve à l'appui de sa thèse selon laquelle les termes utilisés pour définir le mot "fils" avaient été choisis dans le but de tenir compte de préoccupations importantes et urgentes et pour s'assurer qu'il existait "un lien affectif intime" entre le requérant et le répondant. La Commission est d'avis que les moyens choisis pour répondre aux objectifs législatifs se rapportant à l'admissibilité d'un fils adoptif ne répondent à aucun des trois éléments du critère de proportionnalité établi par la Cour suprême dans Oakes. Le choix de treize ans est tout à fait arbitraire et les moyens choisis sont démesurés aux objectifs puisqu'ils privent toute personne qui est protégée par la mesure restrictive d'un droit garanti, sans pour autant garantir que l'objectif soit atteint.

Muhammad Siddiq Chaudhry c. M.E.I. (86-10227)
L'appelant a parrainé la demande de droit d'établissement de son prétendu fils adoptif. La demande a été rejetée au motif, entre autres, que l'adoption n'était pas un concept reconnu par la loi pour les Musulmans au Pakistan. L'agent des visas a déterminé que le lien entre l'appelant et le requérant n'était qu'un lien de tuteur et pupille.

L'avocat-conseil de l'appelant a plaidé qu'on en était venu à interpréter la loi dite Guardianship and Wards Act, 1980 du Pakistan comme une loi régissant les adoptions et qu'en l'espèce, une adoption de fait avait été créée. La Commission a conclu que l'ordonnance de tutelle délivrée par le tribunal pakistanais n'avait pas créé de lien parent-enfant tel que requis par le Règlement sur l'immigration de 1978. L'appelant est chargé des soins et de la surveillance du requérant mais il n'a pas la garde de ce dernier. Le requérant a toujours habité avec sa mère naturelle. Aucun droit d'héritage ne découle de l'ordonnance et l'ordonnance de tutelle est temporaire. L'appelant ne peut pas non plus s'appuyer sur le paragraphe 15(1) de la Charte canadienne des droits et libertés. Toute injustice dont l'appelant peut être victime découle de la loi étrangère.

Jean Katrina Frier c. M.E.I. (86-10357)
L'appelante a parrainé la demande de résidence permanente de son mari et des enfants de celui-ci. La demande a été rejetée au motif que le mariage n'était pas valide. L'intimé a allégué que l'appelante ne faisait pas partie de la secte des Sikhs au moment où le mariage a été célébré et qu'en conséquence le mariage ne répondait pas aux exigences de la loi dite Hindu Marriage Act, 1955.

La Commission était convaincue que l'appelante, une femme mûre et intelligente, s'était convertie de bonne foi à la religion des Sikhs. La preuve sur la question du moment de la conversion est contradictoire, mais après avoir soigneusement examiné son témoignage et sa conduite en général, la Commission en a conclu que l'appelante avait pris la décision consciente et informée de se convertir à la religion des Sikhs avant de se marier bien qu'elle n'ait pas été reçue au sein de cette secte qu'après son mariage. De l'avis de la Commission,

reçue au sein de cette secte qu'après son mariage. De l'avis de la Commission, l'appelante avait, de bonne foi, l'intention de changer de religion au moment où elle a épousé le requérant. Elle avait sincèrement embrassé la religion des Sikhs au moment du mariage et cette conclusion est étayée par le fait qu'elle continue à y être fidèle depuis lors.

Bachhitar Singh Sandhu c. M.E.I. (86-10112)
L'appelant a parrainé la demande de résidence permanente de son prétendu fils adoptif. La demande a été rejetée au motif que l'adoption ne se conformait pas aux dispositions de la loi dite Hindu Adoptions and Maintenance Act, 1956.

L'appelant a admis qu'il avait deux autres fils vivants au moment où il a adopté le requérant. Aux termes de la loi précitée, il est interdit à un individu d'adopter un fils lorsqu'il a déjà un fils vivant au moment de l'adoption. Quelques heures seulement après la naissance du requérant, sa mère naturelle avait donné l'enfant à l'épouse de l'appelant afin que celle-ci s'en occupe. Des gens du village avaient été témoins de cet incident. La mère naturelle est décédée peu après. Le père naturel a demandé la garde du requérant lorsque l'enfant avait douze ans. Le dossier contenait des documents présentés comme étant des ordonnances de la Cour de district à Faridkot, en Inde. Ces ordonnances accordaient une injonction définitive selon laquelle il était interdit au père naturel d'obtenir la garde du requérant.

La Commission a déclaré qu'en l'espèce, l'adoption devait être évaluée selon la loi du pays afin de déterminer premièrement la validité de l'adoption et deuxièmement la nature légale de la relation créée entre l'adoptant et l'enfant adopté. La Commission a conclu qu'elle était tenue, en l'absence de fraude, de présumer que le jugement rendu à l'étranger était valide et se conformait aux lois de l'Inde. Lorsque les tribunaux indiens ont statué sur un cas d'adoption directement ou lorsqu'ils ont nécessairement traité de la validité de cette adoption lors d'une instance incidente où la validité de l'adoption est la question en litige, la Commission est liée par la décision du tribunal indien. La Commission a conclu que le refus était non valide en droit et a accueilli l'appel.

Nishan Singh Sandhu c. M.E.I. (86-6360)
L'appelant a parrainé la demande de résidence permanente de sa femme et des quatre enfants de celle-ci. La demande a été rejetée au motif que l'agent des visas n'était pas convaincu que le mariage avait été célébré selon les cérémonies ou les rites habituels de l'une ou l'autre des parties, tel que le stipule la loi dite Hindu Marriage Act, 1955. Le rejet de la demande était également fondé sur le fait que l'agent des visas était d'avis que la requérante s'était mariée principalement dans le but d'obtenir l'admission au Canada en tant que membre de la catégorie de la famille et non dans l'intention de vivre en permanence avec l'appelant.

L'appelant s'était marié une première fois en Inde dans les années soixante et trois enfants sont issus de ce mariage. Le premier mariage a été annulé en Inde et l'appelant a marié une citoyenne canadienne. Il a obtenu la garde de ses trois enfants, sa deuxième femme l'a parrainé et il est devenu résident permanent. Il a divorcé sa deuxième femme et il est retourné en Inde où il a épousé la requérante. Le mariage de la requérante à son premier mari avait été annulé quatre mois auparavant. Dans l'intervalle, la première femme de l'appelant a marié un résident permanent du Canada et sa demande de résidence permanente parrainée par son deuxième mari a été rejetée. En 1986,

permanente de sa mère, la première femme de l'appelant. Cette dernière demeure maintenant avec l'appelant et les trois enfants.

La Commission a conclu que le mariage de la requérante et de l'appelant avait été dûment célébré conformément aux exigences de la loi en Inde. Toutefois, la Commission a conclu que la requérante s'était mariée principalement dans le but d'obtenir l'admission au Canada en tant que membre de la catégorie de la famille et non dans l'intention de vivre en permanence avec l'appelant.

Sohail Hamid Syed c. M.E.I. (87-10503)
L'appelant a parrainé la demande de droit d'établissement faite par sa mère et les trois personnes qu'elle avait à charge. La demande a été rejetée parce que la mère n'était pas immigrante et que l'une des personnes à charge avait plus de 21 ans au moment du dépôt de la demande de résidence permanente. La requérante avait fait certaines déclarations se rapportant à son intention de demeurer au Canada en permanence lors d'une entrevue menée par un agent du programme d'immigration et ces déclarations étaient incluses dans une déclaration solennelle qu'elle avait signée la même journée. En raison de ces déclarations, il a été décidé que la mère n'était pas immigrante. La demande de résidence permanente a également été faite sous serment le jour de l'entrevue.

Se fondant sur l'arrêt Pangli, une décision de la Cour d'appel fédérale, la Commission a conclu que le refus n'était pas valide en droit. La personne qui a pris la décision de refuser la demande et qui a signé la lettre de refus n'était pas celle qui avait interviewé la requérante. Les représentants de la Commission n'ont pas réussi à résoudre le conflit qui existait entre les intentions exprimées dans la déclaration solennelle et la demande de résidence permanente faite sous serment devant l'agent du programme d'immigration le même jour.

Sau Lin Tsang c. M.E.I. (85-9587)
L'appelante a parrainé la demande de droit d'établissement de son père et des personnes à charge qui l'accompagnaient. La demande a été rejetée parce qu'en 1954, le requérant avait été reconnu coupable à Hong Kong d'avoir "exigé de l'argent par des menaces". L'infraction avait été assimilée à l'acte criminel décrit au paragraphe 305(1) du Code criminel, qui est punissable d'une peine maximale de quatorze ans.

La Commission a statué que, fondé sur les faits fournis par le requérant qui cherchait à entrer au pays, il était du devoir de l'agent des visas d'établir par des preuves suffisantes l'équivalence de l'infraction étrangère avec l'infraction qui était prévue au paragraphe 305(1) du Code criminel. Le requérant n'a pas prouvé qu'il était admissible. Cependant, l'agent des visas ayant établi que le requérant n'était pas admissible en raison de l'alinéa 19(1)c) de la Loi sur l'immigration de 1976, il lui incombait d'informer le requérant de la possibilité de se prévaloir d'une exemption en convainquant le gouverneur en conseil qu'il s'était réhabilité et de lui donner l'occasion de le faire. Le refus a été déclaré invalide en raison du fait que le requérant n'a pas eu l'occasion de le faire. De plus, la Commission juge qu'il y a suffisamment de raisons d'ordre humanitaire pour justifier l'octroi d'une mesure spéciale.

Réexamen d'une revendication du statut de réfugié

Isaac Badu Amankwa c. M.E.I. (86-10386)
Le demandeur, citoyen du Ghana, a revendiqué le statut de réfugié au sens de la Convention en raison de ses opinions politiques. Il a témoigné à l'effet qu'il avait été arrêté et incarcéré parce qu'il n'avait pas participé à une manifestation contre le bombardement de la Libye par les Américains. Pendant les cinq semaines qu'il a été détenu, on l'a obligé à se rouler, nu, sur des pierres pointues et il lui est arrivé à plusieurs reprises de devoir passer toute la nuit debout dans une très petite cellule dont les murs étaient recouverts de clous. Le demandeur s'est évadé de prison avec l'aide de son père et d'un gardien de prison. Son père s'était entendu avec un homme pour que ce dernier conduise le demandeur à Lagos, au Nigéria. Il s'est rendu de Lagos à Montréal en avion et il a revendiqué le statut de réfugié au sens de la Convention au port d'entrée.

La Commission est convaincue que le demandeur a une crainte bien fondée d'être persécuté. Bien qu'il ait déclaré n'avoir jamais été actif au sein d'un mouvement politique, les circonstances qui l'ont amené à renoncer à son pays constituent un fondement valable pour sa revendication. Le demandeur avait fait part à ses collègues de travail de sa désapprobation des pratiques oppressives du gouvernement à l'endroit de la population civile. N'ayant pas participé à une manifestation politique, il a attiré l'attention des autorités qui l'ont perçu comme un opposant du régime au pouvoir.

Zacarias Osorio Cruz c. M.E.I. (88-20043)
Le demandeur, citoyen du Mexique, a revendiqué le statut de réfugié au sens de la Convention en raison de ses opinions politiques et de son appartenance à un certain groupe social. Il s'est engagé dans l'armée en 1977 et a participé à des enlèvements et des exécutions. Par la suite, il a demandé en vain d'être affecté à d'autres fonctions; devant le refus de ses supérieurs, il a décidé de s'enfuir aux États-Unis, puis au Canada. Le demandeur a commis plusieurs délits pendant son séjour aux États-Unis. Son témoignage à l'audition était parfois contradictoire aux déclarations qu'il avait faites sous serment lors de l'examen.

La Commission a conclu que le demandeur était un réfugié au sens de la Convention. Se fondant sur l'arrêt St. Gardien Giraud, la Commission a conclu que le fait que le demandeur avait commis de sérieux actes criminels ne devait pas être pris en considération aux fins de déterminer s'il était un réfugié au sens de la Convention. La Commission a donné peu de poids aux affidavits du Consul général du Mexique qui avaient été déposés par l'avocat-conseil de l'intimé, d'abord parce qu'il était impossible de contre-interroger le Consul général et ensuite parce que la Commission n'avait aucune raison de douter de la véracité des affirmations du demandeur. Ces affirmations ont été en grande partie confirmées par le témoignage de défendeurs des droits de la personne au Mexique qui avaient été appelés comme témoins par le demandeur. Quant aux délits commis aux États-Unis, ils n'ont aucune pertinence aux fins de déterminer si le demandeur est un réfugié au sens de la Convention. En désertant l'armée mexicaine et en dénonçant les atrocités commises par les agents des autorités de son pays d'origine, le demandeur manifestait son désaccord politique et jetait ainsi les bases de sa crainte, bien fondée, d'être persécuté.

Mario Antonio (Valladares) Escoto c. M.E.I. (87-9024)
Le demandeur, citoyen du Honduras, a revendiqué le statut de réfugié au sens de la Convention du fait de sa crainte du recrutement au hasard et de mauvais traitements par les militaires. Le demandeur est né le 11 juin 1967 et avant de quitter le Honduras, il était étudiant. Le demandeur a décrit deux occasions où les militaires l'ont saisi dans le but de l'enrôler dans l'armée.

La Commission a conclu que le demandeur n'était pas un réfugié au sens de la Convention. Une personne n'est pas un réfugié au sens de la Convention si son seul motif de revendication est une aversion pour le service militaire ou une crainte de se battre. Cependant, il peut y avoir des cas où l'objection au service militaire obligatoire ferait d'une personne un réfugié au sens de la Convention si, par exemple, l'objection était fondée sur de véritables convictions religieuses ou morales. Si la Commission avait conclu que sa prétendue crainte de mauvais traitements par suite de recrutement au hasard était fondée sur un ensemble de faits vraisemblables, la Commission aurait pu le juger être un réfugié au sens de la Convention du fait de son appartenance à un groupe social particulier, soit les jeunes hommes en âge de faire leur service militaire qui font l'objet de mauvais traitements suite à leur recrutement au hasard. Toutefois, la Commission a conclu que son témoignage n'était pas digne de foi.

Ethem Ictensev c. M.E.I. (87-9494)
Le demandeur, citoyen turc d'origine kurde, a revendiqué le statut de réfugié au sens de la Convention au motif d'une crainte fondée d'être persécuté en raison de sa nationalité kurde et de ses opinions politiques. À l'audition, le demandeur a déclaré qu'il avait menti à l'arbitre au cours de l'enquête. Dans son témoignage à l'audition, il a déclaré qu'il avait commencé à s'engager en politique en 1978. À cette époque, il s'était affilié à un parti politique qui reconnaissait les droits des Kurdes et qui cherchait à aider les chômeurs. Il a prétendu avoir participé à la publication du journal du parti et à l'organisation des réunions du parti. En outre, le demandeur a allégué qu'il avait été battu en 1979 par les membres d'un parti rival anti-kurde. En 1980, il a été détenu par la police, torturé et remis en liberté quatre jours plus tard. Il a servi dans les forces armées de 1980 à 1982. En 1983, il a participé à une manifestation et la police a dispersé les manifestants. Il a allégué qu'en 1984, il a été détenu par la police et que, par la suite, on a fabriqué une accusation contre lui. Sa remise en liberté s'est faite cinq mois et demi plus tard. Il s'est ensuite affilié au parti de la paix et a participé à l'organisation d'une manifestation. Il s'est enfui au moment où l'on procédait à l'arrestation de cinquante-deux participants. Par suite d'une manifestation, il a été détenu par la police pendant deux autres semaines en 1986. Il a admis à la Commission qu'il avait menti à l'arbitre parce qu'il préférait se voir incarcéré dans une prison canadienne plutôt que d'être obligé de rentrer en Turquie.

La majorité des membres de la Commission étaient d'avis que le demandeur n'avait pas établi le bien-fondé de sa crainte d'être persécuté en raison de sa nationalité kurde. Il ressort de la preuve qu'il existe des problèmes affectant les Kurdes en Turquie. Cependant, les facteurs qui expliquent les difficultés auxquelles le demandeur prétend avoir été confronté vont au delà de la question de la nationalité. Si le témoignage du demandeur avait été digne de foi, la majorité des commissaires aurait reconnu son statut de réfugié au sens de la Convention en raison de ses opinions politiques. Toutefois, selon la majorité des membres de la Commission, le témoignage du demandeur n'était pas digne de foi et le demandeur n'était donc pas un réfugié au sens de la

Convention. Le commissaire dissident ne partageait pas l'avis de ses confrères quant à la crédibilité du demandeur.

Robert Satiacum c. M.E.I. (85-6100)
Le demandeur, chef héréditaire des indiens Puyallup dont la réserve est située près de Tacoma dans l'état de Washington, a revendiqué le statut de réfugié au sens de la Convention parce qu'il craignait d'être persécuté en raison de sa race, sa religion, sa nationalité, ses opinions politiques et son appartenance à un groupe social particulier. Le demandeur était un ardent défenseur des droits des indiens et en tant que chef héréditaire croyait qu'il était de son devoir de faire tout ce qu'il pouvait pour améliorer le bien-être de son peuple. C'est en 1950 que le demandeur s'engagea dans une lutte qui devait durer vingt ans et qui se rapportait aux droits de pêche de sa tribu. Il s'est fait arrêter plus de trente fois pour avoir enfreint les lois de l'État se rapportant à la pêche bien que la poursuite ait souvent été rejetée lors d'un appel. Le demandeur a allégué qu'il avait été harcelé par la police et qu'on l'avait battu sévèrement à deux reprises. Il ressort des témoignages que le demandeur était en butte à la haine des non-indiens concernés par l'industrie de la pêche dans l'état de Washington. Dans les années soixante-dix, le demandeur a lutté pour les droits de commerce en se lançant dans des entreprises commerciales de plus en plus lucratives sur la réserve même. Il prétendait que le but de ces activités était d'assurer l'indépendance économique de sa tribu. Pour la plupart, ces activités contrevenaient aux lois de l'État. Le demandeur allègue qu'il a été menacé de plusieurs façons et à tel point qu'il a recruté lui-même des forces de sécurité. Il ne croyait pas que les policiers étaient disposés à l'aider et les autorités fédérales ne semblaient pas être prêtes ou capables de lui assurer une protection efficace. Au début des années quatre-vingt, alors que le demandeur jouait un rôle de premier plan en vue de négocier les revendications territoriales de sa tribu, il a été accusé de plusieurs actes criminels, y compris l'escroquerie, le détournement de fonds et le crime d'incendie. Le demandeur prétend qu'il recevait de la correspondance haineuse et qu'on menaçait de faire sauter sa maison. Le 5 novembre 1982, le demandeur a été reconnu coupable de la plupart des inculpations. Il s'est enfui au Canada peu après sa condamnation. Des témoins ont exprimé des craintes pour la vie du demandeur s'il était de nouveau incarcéré aux États-Unis, car, semble-t-il, il y avait un complot contre sa vie.

La majorité des membres de la Commission est d'avis que le témoignage du demandeur à l'égard de ce qui lui est arrivé pendant sa lutte pour les droits de pêche de sa tribu est tout à fait digne de foi. La crainte actuelle de persécution de la part du demandeur s'explique objectivement par certains événements passés. Même si le demandeur ne semble être qu'un fugitif de la justice, la Commission doit se demander si ce dernier a été victime d'un système judiciaire dont les priorités ont été faussées par des motifs de race, de nationalité, d'opinion politique ou d'appartenance à un groupe social. La majorité des commissaires a conclu que les éléments de preuve présentés portaient à croire que l'on avait agi régulièrement de façon douteuse à l'égard du demandeur et qu'il avait de bonnes raisons de croire que les autorités fédérales ne lui offriraient pas la protection dont il aurait besoin advenant son retour aux États-Unis. Le commissaire dissident a déclaré que le critère à utiliser afin de déterminer si le demandeur a une crainte subjective de persécution est celui de la "prépondérance des probabilités". Toutefois, le critère à utiliser pour déterminer s'il existe un fondement objectif à la crainte subjective est de se demander s'il existe une "possibilité raisonnable" de persécution si la personne

retourne dans son pays de nationalité ou de sa résidence habituelle. Le commissaire dissident a conclu qu'il n'y avait aucun fondement objectif qui justifiait la prétendue crainte de persécution de la part du demandeur.

Wieslaw Szreder c. M.E.I. (87-6310)
Le demandeur, citoyen de la Pologne, a revendiqué le statut de réfugié au sens de la Convention parce qu'il craignait d'être persécuté en raison de ses opinions politiques et de son appartenance à un groupe social. Le demandeur était chauffeur de taxi et membre du syndicat Solidarité et de l'Association des chauffeurs de taxi. Il utilisait son taxi pour transporter des personnes pour le compte de Solidarité. En plus de participer aux réunions de Solidarité, le demandeur a participé à des grèves et à des manifestations antigouvernementales. Il a été arrêté une fois parce qu'il distribuait des envois de nourriture aux familles des membres de Solidarité qui avaient été arrêtés. La police a prévenu le demandeur qu'il ne pourrait plus obtenir d'essence pour son taxi. Il a été reconnu coupable d'avoir illégalement traversé les frontières provinciales et comme il ne pouvait pas payer l'amende imposée, il a été incarcéré. Lorsqu'il a été remis en liberté, il a recommencé à conduire son taxi mais il a fait face à diverses difficultés telles que des accusations de violation des règlements régissant la circulation, des amendes, la révocation de son permis de chauffeur de taxi et de son permis de conduire ainsi que l'impossibilité de trouver des pièces de rechange pour son taxi. L'autorisation d'acheter un nouveau taxi lui a été refusée et il s'est mis à travailler pour une entreprise de pêche. Il a fait entrer en contrebande en Pologne des documents de nature politique qui étaient interdits mais il n'a jamais été appréhendé.

La majorité des membres de la Commission n'était pas convaincue que la crainte de persécution de la part du demandeur était bien fondée. La majorité des commissaires a conclu que le demandeur ne semblait pas avoir été un activiste de renom pendant la période où il avait milité pour le mouvement Solidarité. On ne l'a pas empêché d'obtenir un autre emploi et de le garder. Même si le demandeur avait une crainte subjective d'être persécuté par le gouvernement polonais, la majorité des commissaires a conclu qu'il n'existait aucun fondement objectif à cette crainte. Le commissaire dissident était d'avis que lorsqu'il y a dénégation systématique des droits fondamentaux d'une personne de la part de l'état ou même la menace de dénégation, il existe alors une forme de persécution. Le commissaire dissident a donc conclu que le demandeur avait une crainte bien fondée d'être persécuté.

Patrick Francis Ward c. M.E.I. (87-10967)
Le demandeur, citoyen irlandais, a fait une demande en vue de faire réexaminer sa revendication de statut de réfugié au sens de la Convention en raison d'une crainte bien fondée d'être persécuté à cause de son appartenance à un groupe social particulier, l' "Irish National Liberation Army", connu sous le sigle INLA. L'INLA est un mouvement paramilitaire violent basé en Irlande du Nord. Peu après son adhésion au mouvement en 1983, le demandeur a participé à une opération de l'INLA en surveillant des otages qui avaient été enlevés. Lorsqu'il a découvert que l'INLA avait l'intention d'exécuter les otages dans un avenir prochain, le demandeur les a aidés à s'évader. Il a ensuite été condamné à mort par l'INLA. Toutefois, avant que ces derniers puissent l'exécuter, le demandeur s'est évadé. Par la suite, il a été traduit en justice en République d'Irlande et reconnu coupable d'avoir joué un rôle dans l'affaire des otages. Le demandeur craignait de se faire exécuter par l'INLA au moment de sa remise en liberté. Il était également d'avis que sa présence constituait un danger pour la

sécurité de l'INLA tant et aussi longtemps qu'il demeurait dans un territoire où son témoignage pourrait amener des membres de l'INLA à être accusés et traduits en justice pour leurs activités criminelles. Bien que les corps policiers irlandais avaient offerts de le protéger, ils n'étaient pas sûrs de pouvoir lui fournir une protection adéquate. Peu après sa libération de prison, le demandeur, accompagné de sa famille, a quitté Dublin à destination du Canada.

Étant donné la nature de l'INLA, la Commission était convaincue que la police et les autorités de l'état ne seraient pas en mesure de fournir une protection efficace au demandeur. Il est raisonnable, même nécessaire, de tenir compte de la capacité de l'état de fournir une protection adéquate au demandeur. Dans la mesure où l'état est incapable de protéger l'individu, celui-ci a de bonnes raisons de craindre la persécution. Les motifs pour lesquels l'état est incapable de fournir une protection adéquate nous semblent sans rapport. Dans pareil cas, il s'agit de savoir s'il existe bel et bien une protection "adéquate". Il n'y avait aucune preuve de complicité de la part de l'état en ce qui a trait à la crainte de persécution de la part du demandeur. La Commission a conclu que la définition de réfugié au sens de la Convention n'implique pas une exigence de complicité de la part de l'état en ce qui a trait à la persécution du demandeur. La Commission a également conclu que si le demandeur retournait en République d'Irlande ou en Irlande du Nord, la protection qui lui serait offerte ne serait pas adéquate. Il a donc été décidé que le demandeur était un réfugié au sens de la Convention.

Ordonnance de renvoi

Tadeusz Grudzien c. M.E.I. (85-9744)

L'appelant a fait l'objet d'une ordonnance d'expulsion fondée sur le paragraphe 32(6) de la Loi sur l'immigration de 1976, au motif qu'il était demeuré au Canada après l'expiration de son statut de visiteur. L'appelant est entré au Canada en 1981 à titre de visiteur, avec un passeport suédois, et il a revendiqué par la suite le statut de réfugié au sens de la Convention par rapport à la Pologne et à la Suède. L'appelant a été avisé qu'il avait été décidé qu'il était un réfugié au sens de la Convention. Toutefois, l'appelant n'a pas obtenu un permis du Ministre, son enquête a été reprise et l'ordonnance d'expulsion a été prononcée.

L'avocat-conseil de l'appelant a plaidé que le principe du non-refoulement faisait partie de la loi canadienne et que l'appelant ne pouvait être renvoyé ni en Suède ni en Pologne. La Commission a déclaré que dans la mesure du possible, la loi canadienne doit être interprétée de façon à ne pas entrer en conflit avec les obligations internationales du Canada. Toutefois, ni la Convention de 1951 relative au statut des réfugiés ni le Protocole de 1967, qui ont tous les deux été signés par le Canada, n'ont été mis en application intégralement par voie législative. Sous une forme quelque peu modifiée et plus généreuse, l'article 33 de la Convention a été mis en application dans la loi canadienne par l'article 55 de la Loi sur l'immigration de 1976. En vertu de cet article, le refoulement, même des réfugiés au sens de la Convention qui sont exclus du bénéfice de l'interdiction générale de les refouler dans des pays où ils craignent d'être persécutés, est subordonné à l'avis du Ministre à l'effet qu'ils ne doivent pas être autorisés à demeurer au Canada. Comme le Parlement s'est penché expressément sur la question du non-refoulement, on ne peut considérer que le principe, tel qu'énoncé à l'article 33 de la Convention, a été incorporé dans la loi canadienne.

La Commission a conclu que l'ordonnance d'expulsion était valide en droit. Toutefois, la majorité des commissaires a également conclu qu'il existait suffisamment de raisons d'ordre humanitaire pour que l'appelant ne soit pas renvoyé du Canada. Le commissaire dissident s'est rangé du côté de la majorité en ce qui concerne les questions d'ordre juridique soulevées dans le présent appel mais pour ce qui est des considérations d'ordre humanitaire, il ne croyait pas qu'elles étaient suffisantes pour justifier que l'appelant ne soit pas renvoyé du Canada.

Salvacion Jemina Fernandez c. M.E.I. (85-4024)
L'appelante a interjeté appel de l'ordonnance d'expulsion qui avait été prononcée contre elle parce qu'elle avait obtenu le droit d'établissement grâce à la représentation erronée d'un fait substantiel. L'appelante est venue au Canada en 1980, après avoir été recrutée comme opératrice de machine à coudre. Elle a prétendu qu'elle était célibataire et qu'elle n'avait pas de personnes à charge. De fait, elle s'était mariée en 1965 et avait un enfant à charge. L'appelante est retournée aux Philippines en 1983 et a épousé de nouveau son mari qui avait obtenu un certificat de décès établi au nom de jeune fille de l'appelante. Elle a ensuite tenté de parrainer son mari et l'enfant.

Se fondant sur l'arrêt de la Cour suprême du Canada dans Brooks, la Commission a conclu qu'il n'était pas nécessaire que la contre-vérité ou le renseignement trompeur cache un motif indépendant d'expulsion afin d'être pertinent. Il suffit qu'il soit un des facteurs ayant déterminé l'admission. Le défaut de l'appelante de faire état de son mariage a empêché l'agent des visas de faire d'autres enquêtes pour s'assurer qu'elle satisfaisait aux exigences du Règlement sur l'immigration de 1978. De telle enquêtes auraient pu avoir une conséquence préjudiciable sur la décision de délivrer un visa. L'existence d'une personne à charge est pertinente à l'admissibilité d'une personne. Compte tenu de toutes les circonstances, la Commission a conclu que l'on n'avait pas prouvé par des motifs suffisants que l'appelante ne devrait pas être expulsée du Canada.

Carlos Dios Machado c. M.E.I. (86-1615)
On a ordonné l'expulsion de l'appelant, un résident permanent du Canada et citoyen du Portugal, parce qu'il avait été déclaré coupable des infractions suivantes: introduction par effraction, vol, possession d'un stupéfiant, voies de fait et possession d'une arme prohibée. L'avocat-conseil de l'appelant n'a pas mis en cause la validité de l'ordonnance d'expulsion. Sa plaidoirie se fondait sur l'ensemble des circonstances de l'espèce.

L'appelant est arrivé au Canada à treize ans. Sa mère a témoigné à l'effet qu'il a un quotient intellectuel bas. Il souffre d'hépatite et de troubles du système nerveux pour lesquels il se fait soigner et prend des médicaments. Au moment de l'audience, sa petite amie était enceinte de son enfant. Il s'était inscrit à un collège communautaire mais était en congé pour des raisons de santé. Son père était alcoolique et la mère de l'appelant ainsi que les enfants de la famille avaient subi les mauvais traitements du père.

Étant donné l'état physique et émotif de l'appelant, la Commission a ordonné la suspension de l'ordonnance de renvoi pour une période de trois ans à condition que l'appelant se rapporte tous les quatre mois au Centre d'immigration le plus près de sa résidence et qu'il fasse part de tout changement d'adresse dans les 48 heures.

Timothy John Richardson c. M.E.I. (87-1271)
Le requérant, résident permanent du Canada et citoyen du Royaume-Uni, a présenté une requête afin de faire proroger le délai d'appel contre une ordonnance d'expulsion dont il faisait l'objet. Le requérant a été frappé d'expulsion suite à une enquête tenue le 5 août 1986 à laquelle il s'était présenté sans avocat-conseil. Le requérant a été informé de son droit d'appel, droit qu'il a choisi de ne pas exercer, vu qu'il avait l'intention de retourner en Angleterre. Peu après l'expiration du délai d'appel de cinq jours, le requérant a reçu une lettre indiquant qu'il ne recevrait aucune aide de ses proches parents en Angleterre s'il y retournait. Il a écrit au Ministre le 8 septembre 1986 pour exprimer son désir d'interjeter appel de l'ordonnance d'expulsion. Lors de l'audience, l'avocat-conseil du requérant a fait valoir que la durée limitée du délai d'appel portait atteinte à ses droits en vertu des articles 7 et 15 de la Charte canadienne des droits et libertés et que, par conséquent, la Commission devrait autoriser le requérant à déposer son appel.

La Commission a rejeté la demande du requérant. La Cour fédérale, division de première instance, a jugé, dans Kwan, que la Commission n'avait aucune compétence pour proroger le délai d'appel. Le requérant n'a pas prouvé que l'exécution de l'ordonnance d'expulsion constituerait une atteinte à son droit à la vie, à la liberté ou à la sécurité de sa personne. Même s'il pouvait prouver une telle atteinte, il n'y a eu aucune entorse aux principes de justice fondamentale. Les droits d'appel sont prévus par la loi. Les principes de justice fondamentale n'exigent pas un délai minimum pour exercer ces droits et ils n'exigent pas non plus que la Commission soit autorisée à proroger les délais d'appel. La Commission ne peut donner raison au requérant lorsqu'il fait valoir que le délai d'appel limité à cinq jours porte atteinte à son droit prévu à l'article 15 parce que le Ministre dispose de 30 jours pour interjeter appel. Le Ministre, en tant que représentant de la Couronne, ne se trouve pas dans "la même situation" que le requérant. De toute façon, le traitement injuste dont il se dit victime ne constitue pas de la discrimination. La Commission s'est également penchée sur la question de savoir si elle est un tribunal compétent pour accorder le redressement demandé par le requérant. Il est clair que la Commission est un tribunal compétent, au sens du paragraphe 24(1) de la Charte, pour accorder réparation dans le cas où la Commission est saisie en bonne et due forme d'un appel. Le paragraphe 24(1) de la Charte autorise ces tribunaux qui ont compétence indépendante par rapport à la Charte à accorder réparation. En l'espèce, il n'est pas sûr que la Commission ait compétence indépendante par rapport à la Charte. La demande du requérant a été rejetée.

Rapports statistiques

Tableau I: Charge de travail — 1988

	Appels[1]	Requêtes	Sursis à l'exécution des ordonnances de renvoi	Demandes de mise en liberté	Revendications du statut de réfugié	**Total**
En attente le 31-12-87	1 287	109	235	2	3 278	**4 911**
Reçus	1 013	326	87	7	1 728	**3 161**
Étudiés	973	270	87	9	781	**2 120**
Retirés	288	54	1	—	825	**1 168**
En instance le 31-12-88	1 039	111	234	—	3 400	**4 784**

Tableau II: Causes reçues

Appels	Ordonnances de renvoi (article 72)	224	
	Appels interjetés par le Ministre (article 73)	1	
	Appels interjetés par des répondants (article 79)	788	
Requêtes		326	
Sursis à l'exécution des ordonnances de renvoi (article 76)		87	
Demandes de mise en liberté (article 80)		7	
Demandes de réexamen (article 70)		1 728	
Total des causes reçues			**3 161**

Tableau III: Règlement des appels

Appels d'une ordonnance de renvoi (article 72)

Appels accueillis en droit	17	
Appels accueillis en équité	16	
Appels rejetés en droit et en équité	35	
Appels rejetés par défaut de compétence	2	
Appels rejetés par défaut de poursuivre	12	
Appels déclarés renoncés	8	
Sursis à l'exécution des ordonnances de renvoi	64	
Appels discontinués	2	
Total des appels entendus en vertu de l'article 72		**156**

Appels interjetés par le Ministre (article 73)

Appels accueillis	1	
Appels rejetés	—	
Total des appels interjetés en vertu de l'article 73		**1**

Appels interjetés par des répondants (article 79)

Appels accueillis en droit	401	
Appels accueillis en équité	85	
Appels rejetés en droit et en équité	227	
Appels rejetés par défaut de compétence	16	
Appels rejetés par défaut de poursuivre	75	
Appels discontinués	4	
Appels déclarés renoncés	8	
Total des appels entendus en vertu de l'article 79		**816**
Total des appels entendus		**973**
Total des appels retirés		**288**
Règlements totaux des appels		**1 261**

Tableau IV: Règlement des demandes de réexamen présentées

Règlement des demandes (article 70)	
Statut de réfugié reconnu au demandeur	60
Statut de réfugié non reconnu au demandeur	636
Rejetées par défaut de poursuivre	71
Rejetées par défaut de parfaire	—
Rejetées par défaut de compétence	9
Déclarées renoncés	5
Rejetées	—
Total des demandes entendues	**781**

Tableau V: Causes en attente par région

	Montréal	Toronto	Vancouver	Winnipeg	**Total**
Appels	127	374	331	207	**1 039**
Requêtes	20	60	9	22	**111**
Sursis à l'exécution des ordonnances de renvoi	20	146	35	33	**234**
Demandes de mise en liberté	—	—	—	—	**—**
Demandes de réexamen	1 424	1 738	124	114	**3 400**
Total	**1 591**	**2 318**	**499**	**376**	**4 784**